



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 025-2018

RECURRENTE: CONSTRUCTORA MEDISOL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N° 006-2018 del 2 de marzo de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, por medio del cual se adjudicó el acto de selección de contratista N°2018-5-47-0-06-LP-000175.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.116-2018-Pleno/TACP de 28 de mayo de 2018 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, 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, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación y el Decreto Ejecutivo 188 de 27 de noviembre de 2009 que 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 (41) del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, el Municipio de Chitré, publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el día 24 de enero de 2018, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en

914



contratar con el Estado, presentara el día 31 de enero de 2018, en horario de 2:00 hasta la 3:00 p.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista No. 2018-5-47-0-06-LP-000175, cuyo objeto contractual es la realización del "Mejoramiento de Caminos del Corregimiento de Monagrillo".

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron aperturadas el mismo día de la entrega, es decir, el día 31 de enero de 2018, desde las 3:01 de la tarde.

El Municipio de Chitré, luego de la evaluación de las diferentes ofertas por medio de la comisión verificadora designada para tales efectos, recomendó adjudicar el acto público bajo análisis, mediante la Resolución No. 006-2018 del 2 de marzo del presente año a la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**, por un precio de Veinticinco Mil Setecientos Diez Balboas con 09/100 (B/. 25,710.09), por haber cumplido con todos los requisitos del pliego de cargos. Cabe destacar que la resolución de adjudicación fue publicada en el portal electrónico el día **2 de marzo de 2018**.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno según artículo 130 de la Ley 22 de 2006 (art. 146, recientemente reformado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017), es decir, el día 12 de marzo de 2018, el Lcdo. Javier González Solís, quien actúa en nombre y representación de la empresa **CONSTRUCTORA MEDISOL, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación contra la Resolución No. 006-2018 del 2 de marzo de 2018, proferida por el Municipio de Chitré, que adjudicó a la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**, el acto público No. 2018-5-47-0-06-LP-000175. (Poder y recurso de impugnación visibles a fojas 008 a la 011 del expediente del Tribunal).

III. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

El Lcdo. Javier González Solís, quien representa los intereses de la recurrente, sustentó su libelo de demanda con fundamento en las siguientes manifestaciones:

Señala en sus hechos que mediante la Resolución No. 006-2018 del 2 de marzo de 2018, el Municipio de Chitré adjudicó a la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**, el acto público No. 2018-5-47-0-06-LP-000175; sin embargo, el recurrente indica que su propuesta es la mejor oferta y además también cumple con todo lo establecido en el pliego de cargos ya que la entidad licitante solicita una certificación de contribuyente la cual no existe según el recurrente.

En base a todo lo *ut supra* expresado, el recurrente considera que la entidad licitante infringe el principio de debido proceso y el principio de transparencia, siendo de esta manera quebrantado el deber de la selección objetiva y justa, en vista de la adjudicación a esta empresa; de acuerdo a lo dispuesto en la legislación aplicable para la contratación pública, específicamente en el procedimiento para la modalidad de licitación pública.

9



IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.031-Pleno/TACP de 10 de abril de 2018, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos anunciados en los artículos 340 (207), 341, (208) 342 (210) y s.s., del Decreto Ejecutivo No.366 de 2006, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, admitió el recurso de impugnación interpuesto por el Lcdo. Javier González Solís, en representación de la empresa **CONSTRUCTORA MEDISOL, S.A.**, resolución que fue publicada el día 12 de abril de 2018, en el portal electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndose traslado del recurso presentado al Municipio de Chitré, 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. SOLICITUD DE PRÓRROGA

Que el día 16 de abril de 2018, el Municipio de Chitré, mediante correo electrónico presenta ante la secretaria del Tribunal una solicitud de prórroga por el máximo permitido en la ley (artículo 130, Ley 22 de 2006, Texto Único), (visible a infolios 043 al 045 del expediente del Tribunal) con el fin de atender adecuadamente el informe solicitado; la cual fue aprobada mediante Resolución No. 010-2018-TACP de 17 de abril de 2018, (infolios 051 y 052 del expediente del Tribunal)

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota No. 253-ALMCH-2018 de 20 de abril de 2018, el Municipio de Chitré, remitió informe de conducta, en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad. Además da respuesta a los argumentos del recurrente.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

De conformidad con lo establecido en el artículo 130 (146) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, esta colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

Este Tribunal puntualiza que el presente procedimiento de selección de contratista es una licitación pública, establecida en el artículo 42 (53) de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, en donde 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), con sujeción a los principios de contratación que dispone esta ley. Siendo entonces el

51/4



criterio de selección instaurado en el acto público No. 2018-5-47-0-06-LP-000175, fue que se adjudicaría al proponente que hubiese presentado el mejor precio, de acuerdo con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

El presente proceso, tiene su génesis en el acto público No. 2018-5-47-0-06-LP-000175, para la realización del "Mejoramiento de Caminos del Corregimiento de Monagrillo", del cual resultó como adjudicataria la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**, debido a que luego de realizado la correspondiente valoración por parte de la comisión verificadora ésta consideró que la empresa adjudicataria antes mencionada cumplió a cabalidad con lo especificado en el pliego de cargos, luego de verificado los requisitos mínimos obligatorios, aunado al cumplimiento *de los otros requisitos y exigencias incluidas respecto de las especificaciones técnicas, económicas, administrativas y financieras.* (fojas 100 a la 143 del expediente administrativo)

De acuerdo a las constancias procesales y la documentación del portal electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", la entidad licitante (el Municipio de Chitré), recibió las propuestas el día 31 de enero del presente año, con posterioridad fue emitido el informe de comisión verificadora, mismo que se encuentra publicado en el portal electrónico *in comento*, el día 27 de febrero de 2018. Seguidamente, se observa en el portal electrónico "Panamacompra", que el día 2 de marzo de 2018, que la entidad licitante, emite el acto administrativo impugnado ante esta Colegiatura (Resolución No. 006-2018 del 2 de marzo de 2018), por la cual se decide adjudicar el acto público No. 2018-5-47-0-06-LP-000175 a la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**

A continuación, esta colegiatura externa las siguiente consideraciones y argumentos jurídicos que han permitido a este Tribunal arribar a una conclusión.

En el análisis que realizamos es importante resaltar y profundizar sobre el hecho que la propuesta de la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**, al igual que la de las empresas **CONSTRUCTORA MEDISOL, S.A.**, e Ingeniero Joaquín F. Medrano Caballero (representante legal de la empresa **MELDAZON S.A.**), fueron recibidas y evaluadas según el informe de la comisión verificadora publicado el día 27 de febrero de 2018 en el portal electrónico "Panamacompra", estas dos (2) últimas propuestas no cumplieron con lo dispuesto en el pliego de cargos; la empresa **CONSTRUCTORA MEDISOL, S.A.**, no presentó documento idóneo que cumpliera con lo solicitado por la entidad licitante respecto a la acreditación del *status* de contribuyente del impuesto nacional conocido (*I.T.B.M.S.- Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios*), y la propuesta del Ingeniero Joaquín F. Medrano Caballero (representante legal de la empresa **MELDAZON S.A.**), no aportó la fianza de cumplimiento. De esta manera, detallamos a continuación las tres (3) propuestas, así:

918



Propuestas Recibidas

Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto	Motivo de Retiro
<u>CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	31-01-2018 04:18 p.m.	25,710.09	
<u>CONSTRUCTORA MEDISOL, S.A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	31-01-2018 03:58 p.m.	24,072.35	
<u>Ingeniero Joaquín F. Medrano Caballero</u>	<u>Ver Propuesta</u>	31-01-2018 04:37 p.m.	27,851.44	

Siendo la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.** B/. 25,710.09, la propuesta que recibe la recomendación de adjudicación de la comisión verificadora nombrada por Resolución Alcaldía No. 2 de 19 de febrero del presente año.

Bajo este escenario, hemos de apegarnos a lo requerido en el pliego de cargos dentro de los criterios de selección, donde el mismo establece que será adjudicado al oferente que presentó el precio más bajo y que a la vez cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos. Luego de realizar la verificación de las tres (3) propuestas, este Tribunal encuentra que la propuesta del precio más bajo es la presentada por la empresa **CONSTRUCTORA MEDISOL, S.A.** la cual cumple con los documentos habilitantes mínimos obligatorios; sin embargo, no cumple con el punto 10 de otros requisitos establecido en el pliego de cargos respecto de la presentación de un documento idóneo que verificara o acreditara el *status* de contribuyente o no contribuyente, o el formulario que lo acreditara como contribuyente del impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios. (*IT.B.M.S. Formulario 430*), lo cual hace que pasemos a evaluar la siguiente propuesta de la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**, y al verificar todos los documentos habilitantes mínimos obligatorios, la sociedad cumple con todos los otros requisitos establecidos respecto del objeto contractual establecido en el pliego de cargo, para la realización de la obra para el “**Mejoramiento de Caminos del Corregimiento de Monagrillo**”.

No encontramos cobijo para a la censura jurídica realizada por el impugnante, por cuanto asegura que era imposible probar el *status* de contribuyente, habida cuenta que el pliego de cargos (otros requisitos 10) establece que tal circunstancia puede ser probada igualmente por el formulario 430. Nótese que, en el memorial de sustentación del recurso de impugnación de la recurrente, a foja 10 del expediente del Tribunal, se realiza la siguiente afirmación: “Aclaramos que no existe, el certificado de Contribuyente. Por lo tanto, para la empresa **CONSTRUCTORA MEDISOL, S.A.**, le era imposible obtener un certificado no existente. Igualmente le era imposible obtener el certificado de No Contribuyente, ya que la misma es contribuyente del ITBMS”. (El subrayado es nuestro)

Diáfananamente se observa que la sociedad impugnante es sujeto del impuesto aludido, es decir, podía presentar la certificación o formulario in comento, adicionalmente se observa dentro del expediente administrativo a foja 192, la nota de fecha de 1 de febrero de 2018, donde la recurrente aporta el formulario en mención, *a posteriori* de la fecha para la presentación de propuestas del acto público. No cabe duda que con la solicitud de la

SA



acreditación por medio de la aportación del formulario 430 establecido por la Dirección General de Ingresos (D.G.I), por parte de la entidad licitante, lo que busca es tener certeza en el status del proponente-ofertante, de que es contribuyente del impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios. (IT.B.M.S.).

Consecuente con lo ya externado, este Tribunal pasa a verificar la siguiente empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.** a la cual fue adjudicada en primera instancia el acto de selección de contratista de marras, mediante la Resolución No. 006-2018 del 2 de marzo de 2018, por un precio de Veinticinco Mil Setecientos Diez Balboas con 09/100 (B/. 25,710.09); de la revisión del expediente administrativo y lo registrado en el portal "Panamacompra", se evidencia que se aportó la documentación requerida; empero, observamos una inconsistencia en la identificación de la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.** en la declaración jurada de medidas de retorsión, visible a foja 142 del expediente administrativo, ya que erra en la identificación correcta de la empresa proponente y se presenta una dualidad en el documento lo que conduce a que está empresa no pueda ser merecedora de la adjudicación del acto público No. 2018-5-47-0-06-LP-000175.

Finalizado el examen de las constancias procesales este Tribunal, dado que ninguna de las propuestas cumple a cabalidad con el pliego de cargos, lo que corresponde en derecho a esta Colegiatura es revocar los efectos de la resolución impugnada, emitida por el Municipio de Chitré y declarar el acto desierto sobre la base del numeral 2 del artículo 56 (66) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 el cual reza de la siguiente manera:

"Artículo 56. (66) Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarara 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).

Así las cosas, esta Colegiatura procede a *revocar* en todas sus partes la Resolución No. 006-2018 del 2 de marzo de 2018, emitida por el Municipio de Chitré, que decidió adjudicar el procedimiento de selección de contratista No. 2018-5-47-0-06-LP-000175 a la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**, y en su lugar se procede a aplicar el inciso c del artículo 354 del Decreto Ejecutivo No. 366 de 28 de diciembre de 2006, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018 y en su lugar declarar desierto el procedimiento de selección de contratista *in comento*; por considerar que ninguna de las propuestas cumple a cabalidad con los requisitos, exigencias del pliego de cargos y las disposiciones jurídicas aplicables.

el



Nuestro pronunciamiento jurisdiccional se fundamenta en el artículo 354 (213) del decreto ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a la facultad del tribunal administrativo de contrataciones públicas de *revocar* la actuación de la entidad contratante.

“Artículo 354. (213) (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:.....

c) **Revocar** lo actuado por la entidad contratante; ...” (Lo resaltado es nuestro) ...”

En cuanto a lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del infolio administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la parte del impugnante, se ordena la devolución de la fianza de recurso de impugnación consignada (Diligencia No. 019-2018) emitida por el Global Bank constituida en el cheque de gerencia No. 119931, por un monto de Tres Mil Seiscientos Diez Balboas con 85/100 (B/. 3,610.85) a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, beneficiario el Municipio de Chitré / Contraloría General de la República.

De los razonamientos *ut supra* expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos de la Resolución No. 006-2018 del 2 de marzo de 2018, del acto público N°2018-5-47-0-06-LP-000175, proferido por el Municipio de Chitré, y en donde se decidió adjudicar a la empresa **CONSTRUCCIONES & EDIFICACIONES G&G, S.A.**

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto público de selección de contratista No. 2018-5-47-0-06-LP-000175, convocado por el Municipio de Chitré, para la realización de “Mejoramiento de Caminos del Corregimiento de Monagrillo”, por considerar que ninguna de las propuestas cumple a cabalidad con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos. Si la entidad administrativa mantiene su interés respecto al requerimiento del objeto contractual deberá generar la realización de un nuevo acto público al respecto.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación consignada (diligencia No. 019-2018) del día 12 de marzo del presente año, emitida por el Global Bank, constituida en el cheque de gerencia No. 119931, por un monto de Tres Mil Seiscientos Diez Balboas con 85/100 (B/. 3,610.85) a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas/Contraloría General de la República. (fojas 22 a la 25 del expediente del Tribunal).

CUARTO: REMITIR el expediente administrativo del acto público No. 2018-5-47-0-06-LP-000175, al Municipio de Chitré, contentivo de un (1) tomo integrado por ciento noventa y cuatro (194) fojas útiles.

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: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico "PanamaCompra".

SEPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°025-2018/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 354 (213) y concordantes del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, recientemente derogado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018; Ley 38 de 2000, y demás normas complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSE ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General.



JAR/c.a.c.y.