



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 039-2018

RECURRENTE: MARCO TULIO MOSCOSO DEL CID (MTMD SUPPLIES).

ACTO IMPUGNADO: Resolución 07-2018 de 26 de marzo de 2018, por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista No.2018-5-50-01-06-LP-000069, emitida por el MUNICIPIO DE OCÚ (JUNTA COMUNAL DE CERRO LARGO).

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN No.117-2018-Pleno/TACP de 28 de mayo de 2018. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

En virtud que el presente recurso de impugnación promovido, surgió antes de la entrada en vigencia de la Ley 61 de 2017 que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, debemos atender lo dispuesto en el artículo 100 de la aludida excerta legal, en el sentido que *"a los procedimientos de selección de contratistas o contratos perfeccionados iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento"*.

Es competencia de este Tribunal conocer en única instancia 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 rechace las propuestas; y se considere que se ha cometido acciones u omisiones ilegales o arbitrarias, según lo normado en el texto único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011.

I. ANTECEDENTES.

El MUNICIPIO DE OCÚ (JUNTA COMUNAL DE CERRO LARGO), el 02 de marzo de 2018, celebró el acto público de selección de contratista No.2018-5-50-01-06-LP-000069, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", referente al *"suministro de materiales para unidades de vivienda dentro del corregimiento de Cerro Largo, Distrito de Ocú, Provincia de Herrera"*, con precio de referencia de CUARENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.40,000.00). (Fojas 002-006 del expediente del Tribunal)

Según el registro electrónico del acto público en mención, la recepción de ofertas se dio el 9 de marzo de 2018, en horario de 12:00 p.m. a 2:00 p.m. y la apertura a las 2:01 p.m.; a la cual concurren las siguientes empresas:

97

[Firma manuscrita]



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
41416-2-283564-42	GRUPO MORENO, S.A.	12-03-2018 03:27 p.m.	39,950.75
650-529-126088-77	EMPRESAS MELO, S.A. (020)	09-03-2018 01:30 p.m.	33,447.87
8-703-455-61	Marco Tulio Moscoso del Cid	12-03-2018 03:15 p.m.	40,000.00

En tanto, la entidad publicó el 26 de marzo de 2018, en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", la Resolución 07-2018 de 26 de marzo de 2018, que adjudicó el acto público en estudio, visible a foja 007-008 del expediente del Tribunal.

Luego, el 03 de abril de 2018, la licenciada QUERUBE HENRÍQUEZ URIETA, en calidad de apoderada especial de MARCO TULIO MOSCOSO DEL CID (MTMD SUPPLIES), interpuso, en tiempo oportuno, Recurso de Impugnación en contra de la Resolución 07-2018 de 26 de marzo de 2018, proferida por el MUNICIPIO DE OCÚ (JUNTA COMUNAL DE CERRO LARGO).

Junto al mismo presentó la Fianza de Impugnación mediante Cheque de Gerencia No.005373, emitido por GLOBAL BANK, por la suma de SEIS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.6,000.00), equivalente al quince por ciento (15%) de su propuesta; cuya Diligencia de Consignación No.030 de 03 de abril de 2018, reposa a foja 026 del expediente de este Tribunal. (Fojas 009-025 del expediente del Tribunal)

II. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

La parte actora manifestó a través del escrito del recurso de impugnación, visible a fojas 010-011 del expediente jurídico, que la entidad publicó la resolución de adjudicación a la empresa GRUPO MORENO, S.A., dentro del periodo para presentar observaciones; además consideró la propuesta adjudicada como alternativa por presentar un desglose de precios con especificaciones distintas a las solicitadas, por lo que añadió que su propuesta si cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos.

Por ello, solicitó a este Tribunal revocar los efectos de la resolución de adjudicación, por ser en contravención al pliego de cargos y restituir el derecho vulnerado al impugnante ya que cumplió con el pliego de cargos.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Este Tribunal, mediante Resolución No.027-2018-Pleno/TACP de 4 de abril de 2018, admitió el recurso de impugnación presentado por la licenciada QUERUBE HENRÍQUEZ URIETA, en calidad de apoderada especial del recurrente MARCO TULIO MOSCOSO DEL CID (MTMD SUPPLIES), en la misma le dio traslado al MUNICIPIO DE OCÚ (JUNTA COMUNAL DE CERRO LARGO), y se requirió el informe de conducta y el expediente administrativo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley de contrataciones públicas. (Fojas 036-037 del expediente del Tribunal)

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

El MUNICIPIO DE OCÚ (JUNTA COMUNAL DE CERRO LARGO), mediante Nota fechada 12 de abril de 2018, visible a foja 043 del expediente jurídico, remitió oportunamente a este Tribunal el expediente administrativo del acto público de

37



selección de contratista No.2018-5-50-01-06-LP-000069, el cual consta de 491 folios útiles.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

En atención a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, este Tribunal considera viable resolver el fondo del mismo, en consideración a que el presente recurso versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

De esta manera, podemos extraer de los hechos en que se sustenta el recurso que la disconformidad de la parte actora se concreta en que la entidad adjudicó el acto público durante el periodo para presentar observaciones y en contravención al pliego de cargos, al considerar que la propuesta de la empresa adjudicataria es alternativa al presentar especificaciones distintas a las solicitadas, manifestando el recurrente que su propuesta sí cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos.

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, es Licitación Pública, regulada en el artículo 42 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que señala las reglas de verificación y evaluación de las propuestas en éstos procedimientos, como citamos a continuación:

“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. ...
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.*

...”

(Lo resaltado es nuestro).

De la norma transcrita podemos extraer que el precio es el factor determinante en la licitación pública, siempre y cuando se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos requeridos en el pliego de cargos.

Vemos entonces que dentro del acto público No.2018-5-50-01-06-LP-000069, se estableció la viabilidad de adjudicar el mismo, al proponente que ofertara el precio más



bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Siendo así, los miembros de la Comisión verificadora designados para el acto público, luego de analizar las propuestas, determinaron en su informe de evaluación, visible a fojas 443-449 del expediente administrativo y publicado el 21 de marzo de 2018 en "PanamaCompra", lo siguiente:

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN VERIFICADORA:

En atención a lo contemplado en el pliego de cargos, y de acuerdo a lo dispuesto en **Artículo 42 Numeral 10, y el artículo 54 de la ley 22 de 27 de junio de 2006 y artículo 144 del Decreto ejecutivo 366 del 28 de diciembre de 2006**, sobre contrataciones públicas, esta comisión verificadora, en vista de que la propuesta más baja fue la segunda y la misma cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos **RECOMIENDA** se le adjudique el acto de licitación pública N°. **2018-5-50-01-06-LP-000069, PROYECTO DENOMINADO SUMINISTRO DE MATERIALES PARA UNIDADES DE VIVIENDA, DEL CORREGIMIENTO DE CERRO LARGO, DISTRITO DE OCÚ, PROVINCIA DE HERRERA, a GRUPO MORENO, S.A.**, por un monto de **TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON 75/100 (B/. 39,950.75)**, en virtud de que el proponente **CUMPLE** con los requisitos legales, exigidos en el pliego de cargos.

Primeramente, debemos aclarar lo argumentado por el recurrente en su escrito del recurso de impugnación, en cuanto al término de cinco días para presentar observaciones al informe de la Comisión Verificadora; haciendo referencia que la Ley 22 de 2006 en el artículo 42 señalaba al término de dos días hábiles para hacer observaciones a dicho informe, a partir de la fecha de publicación del informe. Así como también, hacemos referencia que, si bien el recurrente presentó el 22 de marzo de 2018, escrito de acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas en contra del informe de la Comisión Verificadora, la entidad emitió resolución de adjudicación del acto público y la publicó el 28 de marzo de 2018 en el portal electrónico; por ende la Dirección decidió no admitir dicha acción de reclamo toda vez que perdió competencia para resolver la misma, lo cual es perfectamente viable de conformidad con el artículo 128 de la Ley 22 de 2006.

Por tanto, lo que incumbe a esta colegiatura es contrastar el cumplimiento del pliego de cargos por parte de las empresas participantes y la revisión de las propuestas presentadas dentro del presente acto público de selección de contratista, empezando con la de menor precio y de ser necesario, las restantes en su orden de prelación, hasta encontrar aquella que cumpla a cabalidad con las reglas recogidas en los términos de referencia y aceptadas por los participantes.

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.

Expresadas las consideraciones anteriores y siguiendo los parámetros del citado artículo 42 de la Ley 22 de 2006, procedemos a la revisión de la propuesta de menor precio, a efectos de confirmar si cumple con los requisitos del pliego que, para el caso en estudio, recae en la oferta presentada por **EMPRESAS MELO, S.A.**, por la suma de B/.33,447.87. Al respecto, hemos de indicar que, tanto en el expediente administrativo, así como en el portal electrónico evidenciamos la documentación aportada por la

42
51



empresa, la cual no cumple con los requisitos exigidos en el pliego de cargos, ya que la carta de garantía de los materiales a suministrar no fue debidamente notariada, tal como fue requerido en el punto 16 del pliego de cargos; adicional no cumplió con el punto 12 del pliego de cargos, ya que el documento aportado para este requisito no acredita la experiencia mínima requerida para la venta de materiales de construcción; así mismo se observó que el formulario de propuesta se presentó sin la debida firma del representante legal, cuando fue requerido en el punto 3 del pliego; por tanto su propuesta no cumplió con lo exigido en el pliego de cargos.

En este punto, es menester aclarar en cuanto a los supuestos incumplimientos observados en el informe de la comisión verificadora, respecto a que la empresa presentó certificaciones bancarias dirigidas a una institución distinta y que en algunos documentos no coincide el número de acto; que el pliego de cargos no estableció que los proponentes debían presentar la certificación bancaria dirigida a una entidad determinada o que se señalara para qué acto público se utilizaría.

Frente a lo anterior, debemos señalar que las entidades contratantes no pueden exigir formalismos en la presentación de la documentación, que no los haya requerido el pliego de cargos, toda vez que esta actuación se constituiría en la vulneración al documento rector del acto público y a su vez afectaría directamente el desarrollo igualitario y transparente del procedimiento de selección de contratista.

Continuando con la verificación de la siguiente propuesta, **GRUPO MORENO, S.A.**, a quien se le adjudicó el acto público objeto de la presente revisión, por el monto de B/.39,950.75, denotamos tanto en el expediente administrativo, así como en el portal electrónico, los documentos aportados por la oferente, cumpliendo así con los requisitos obligatorios en el pliego de cargos; sin embargo, al revisar las características de las especificaciones requeridas para el objeto contractual, se observó las siguientes inconsistencias: ofertó piedra $\frac{3}{4}$ " - #4, cuando se requirió piedra #4; zinc galv.42" ond., y se solicitó láminas de zinc ondulado; presentó barra corrugada $\frac{1}{2}$ "x30' - #4 y de $\frac{3}{8}$ "x30 - #3, cuando se requirió de $\frac{1}{2}$ y de $\frac{3}{8}$ "; de igual forma, presentó tornillo p/techo 2 1/2 punta broca y se pidió de 2"; por tanto esta empresa tampoco cumplió con el pliego de cargos y no puede resultar merecedora de la adjudicación.

Sobre el particular, resulta primordial referirnos a la entidad licitante, en el sentido que es una obligación seleccionar al contratista en forma objetiva y justa siempre teniendo presente lo establecido en el artículo 13 de la Ley 22 de 2006:

"Artículo 13: Obligaciones de las entidades contratante. 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.

...

(Lo subrayado es nuestro).

Por último, la propuesta presentada por **MARCO TULIO MOSCOSO DEL CID (MTMD SUPPLIES)**, por la suma de B/.40,000.00, al revisar la documentación aportada y que



reposa en el portal electrónico "PanamaCompra", así como dentro del expediente administrativo visible de fojas 113 a 188, podemos apreciar que la misma se ajusta a los requerimientos obligatorios, cumpliendo con todas las exigencias y especificaciones del pliego de cargos; por lo que resulta merecedora de la adjudicación del acto público de selección de contratista.

Pues bien, el Principio de Transparencia, consagrado en el artículo 18 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, establece que en la selección de contratistas deben seguirse los procedimientos señalados en la ley, garantizando la elección del mejor de los proponentes y asegurando que todos los interesados en participar conozcan las reglas, facilitando así la escogencia objetiva del contratista, entendiendo que la selección esté fundamentada en razones técnicas, económicas y de conveniencia para la entidad, conforme a los requisitos del pliego de cargos y las disposiciones jurídicas.

Dadas las condiciones que anteceden y luego del análisis integral de los documentos, claramente se observa que el recurrente cumple a cabalidad con lo dispuesto en el pliego de cargos y que la actuación de la entidad licitante, así como de la Comisión Verificadora, vulneró directamente lo establecido en la norma de contrataciones públicas y el pliego de cargos, tomando en consideración que se adjudicó el acto a una empresa que incumplió con las especificaciones técnicas requeridas; por lo que este Tribunal procede a utilizar una de sus facultades expresas y contenida en el artículo 54 de la Ley 22 de 2006, anulando el Informe de la Comisión Verificadora; y por ende, se revocarán los efectos de la Resolución 07-2018 de 26 de marzo de 2018, emitida por el MUNICIPIO DE OCÚ (JUNTA COMUNAL DE CERRO LARGO), restableciendo el derecho vulnerado en el sentido de adjudicar el acto público de selección de contratista No.2018-5-50-01-06-LP-000069, a MARCO TULIO MOSCOSO DEL CID (MTMD SUPPLIES), con fundamento en lo dispuesto en el artículo 354 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, el cual señala:

"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) ...,
- b) ...,
- c) Revocar lo actuado por la entidad contratante, restableciendo el derecho vulnerado,
- d) ...".

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR el Informe de la Comisión Evaluadora, publicado el 21 de marzo de 2018 en el portal electrónico de *PanamaCompra*, correspondiente al acto público de selección de contratista No.2018-5-50-01-06-LP-000069, debido a que el mismo se elaboró en contravención a la Ley y lo dispuesto en el Pliego de Cargos respectivo.

SEGUNDO: REVOCAR los efectos de la Resolución 07-2018 de 26 de marzo de 2018,

21

proferida por el MUNICIPIO DE OCÚ (JUNTA COMUNAL DE CERRO LARGO), por la cual adjudicó el acto público de selección de contratista No.2018-5-50-01-06-LP-000069, a la empresa GRUPO MORENO, S.A.

TERCERO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, en el sentido de ADJUDICAR el acto público de selección de contratista No.2018-5-50-01-06-LP-000069, a MARCO TULIO MOSCOSO DEL CID (MTMD SUPPLIES), para el "suministro de materiales para unidades de vivienda dentro del corregimiento de Cerro Largo, Distrito de Ocú, Provincia de Herrera", por la suma de CUARENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.40,000.00).

CUARTO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación mediante Cheque de Gerencia No.005373, emitido por GLOBAL BANK, por la suma de SEIS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.6,000.00), según Diligencia de Consignación No.030 de 03 de abril de 2018, que reposa a foja 026 del expediente de este Tribunal.

QUINTO: DEVOLVER al MUNICIPIO DE OCÚ (JUNTA COMUNAL DE CERRO LARGO), el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista No.2018-5-50-01-06-LP-000069, el cual consta de 491 fojas útiles.

SEXTO: NOTIFICAR a las partes de 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 indicado sistema electrónico.

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

OCTAVO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.039-2018, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 13, 18, 19, 42, 54, 103, 120, 129, 130, 133, 141 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 10 de mayo de 2011; artículos 81, 285, 339, 340 s.s. y 354 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; artículo 100 de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

