



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 108-2020

RECURRENTE: AIRCO, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones CM-025925 de 28 de octubre de 2020, emitido por el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA, por el cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No. 2020-1-25-0-06-CM-025925.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°157-2020-PLENO/TACP de 24 de noviembre de 2020. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con los artículos 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, y 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, este Tribunal tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

El INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA, mediante Aviso de Convocatoria, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompras" el 09 de octubre de 2020, convocó a los interesados en participar en el Acto Público de Selección de Contratista No.2020-1-25-0-06-CM-025925, referente a la compra de "TRACTOR AGRICOLA 90 HP SEMI ROMA 18 DISCOS CHAPEADORA CON DOS MACHETES", con un precio de referencia de CUARENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 99/100 (B/.48,699.99), donde se programó la presentación de propuestas para el 15 de octubre de 2020, de 9:00 a.m. a 10:00 a.m., y la apertura de dichas propuestas en esa misma fecha, a las 10:01 a.m.

A dicho Acto Público de Selección de Contratista No.2020-1-25-0-06-CM-025925, se presentaron los siguientes proponentes:

a/



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Ofertas
122-395-32518-95	CARDOZE Y LINDO, S.A.	13-10-2020 02:20 p.m.	42,586.00
30444-139-238858-10	COMERCIAL DE MOTORES, S.A	14-10-2020 11:18 a.m.	42,586.00
549-288-119651-61	AIRCO, S.A.	14-10-2020 06:07 p.m.	40,713.50
1372864-1-622047-30	DAFENG MACHINERY CORPORATION	15-10-2020 07:44 a.m.	45,300.59

Inmediatamente, luego del análisis realizado a las propuestas presentadas, la entidad, en base a los requerimientos del pliego de cargos, mediante Cuadro de Cotizaciones CM-025925 del 28 de octubre de 2020, resolvió adjudicar el acto público al proveedor DAFENG MACHINERY CORPORATION, por el monto de B/.45,300.59, al considerar que la empresa cumplió con las especificaciones exigidas en el pliego de cargos.

Por su parte, el recurrente AIRCO, S.A., a través de apoderada especial, la licenciada MARIA TERESA DE JESUS ARIAS DE VALLARINO, presentó en tiempo oportuno el 11 de noviembre de 2020, ante la Secretaría General de este Tribunal, el Recurso de Impugnación dirigido en contra del referido Cuadro de Cotizaciones CM-025925 del 28 de octubre de 2020; y aportó la Fianza de Impugnación FIAN-15300000031017, expedida por MAPFRE PANAMÁ, S.A., por el monto de B/.4,870.00, según consta en la diligencia de consignación visible a folio 020 del expediente del Tribunal.

II. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

El recurrente fundamentó su escrito de recurso de impugnación, en lo medular alegando que su propuesta cumplió con todos los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, además que presentó la oferta más baja entre los participantes; sin embargo, la entidad decidió adjudicar el acto público al proponente DAFENG MACHINERY CORPORATION, aduciendo que dicha empresa cumplió con los requisitos del pliego de cargos, cuando ésta fue la que presentó el precio más alto; por lo que el recurrente demostró su descontento con la evaluación de las propuestas.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Mediante Resolución No.096-2020/TACP de 12 de noviembre de 2020, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, Una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos establecidos en los artículos 157 y 158 de la Ley 22 de 2006, aplicable al recurso de impugnación, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas y en sala unitaria admitió el recurso de impugnación incoado por la licenciada MARIA TERESA DE JESUS ARIAS DE VALLARINO en calidad de apoderada especial de AIRCO, S.A.; del cual se le dio traslado a la entidad contratante, así como se le requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado.

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota No.DG-876-11-2020, del 16 de noviembre de 2020, publicada en el portal electrónico esa misma fecha, el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA, remitió el informe de conducta sobre las actuaciones administrativas del acto público y en dicho informe señaló básicamente que el presente acto público se desarrollo atendiendo la normativa jurídica vigente en materia de contrataciones públicas; señalando además que en evaluación de la oferta presentada por el recurrente, se evidenció que la misma no cumplió con las especificaciones técnicas requeridas por la entidad.

81



V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Iniciamos revelando que el procedimiento de selección de contratista No.2020-1-25-0-06-CM-025925, versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; el cual permite de manera expedita, ***“la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley”***.

En este sentido, la modalidad de adjudicación para este Acto Público sería global y el criterio de selección establecido fue adjudicar al oferente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Ahora bien, conforme los hechos que sustentó el recurso de impugnación, se apreciaron que el descontento del recurrente se centró básicamente en que a su consideración su propuesta cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, además que presentó la oferta más baja entre los participantes. No obstante, la entidad consideró que dicha propuesta no cumplió con las especificaciones técnicas requeridas, por lo que consintió la adjudicación del acto público a la empresa DAFENG MACHINERY CORPORATION, aduciendo que ésta si cumplió con los requisitos del pliego de cargos.

Teniendo en cuenta que el objeto del debate versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, pasará a resolver el fondo del presente, siendo competente para conocer de aquellos recursos de impugnación en contra de los actos de adjudicación emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

En observancia del Principio de Economía, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 27 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato que se presenten; por lo que nos concierne examinar cada una de las piezas procesales que descansan en el registro electrónico del acto público de marras, y la revisión de las propuestas participantes, a fin de contrastar el cumplimiento del pliego de cargos, siguiendo los parámetros de las normas de contrataciones públicas.

Dentro de las constancias procesales del presente acto público, se apreció que para los objetos que se pretenden contratar, el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA, publicó el 09 de octubre de 2020, las especificaciones técnicas que constituyen las características de tales requerimientos, como se muestra en la siguiente imagen:

91



Referencia Técnica de Chapeadora

- . Con Dos (2) machetes
- . Potencia 80 Hp a 110 Hp
- . RPM DE 450 rpm
- . Eje Cardan
- . De Corte de 6 pies 72 “pulgadas

Especificaciones Técnicas Tractor Agrícola

- . Tractor (doble tracción) turbo de 90 HP
- . Trasmisión sincronizada de 9 velocidades de avance 3 de reserva
- . Embrague mododisco seco de accionamiento mecánico de 540 RPM
- . Doble tracción con accionamiento bajo carga
- . Bloqueo de diferencial / Dirección Hidrostática
- . Frenos de discos tipo húmedo autoajustable
- . Sistema Hidráulico de centro abierto (2700PSI)
- . Bomba Hidráulica tipo engranajes 40 L/min (10.6 GPM)
- . Dos válvulas de control selectivo
- . Ruedas traseras 18.4-30 R1 / Delanteras 12.4-24 R1
- . 8 pesas delanteras y 4 traseras

Especificaciones técnicas de Semi Roma de 18 discos

- . Semi Roma de discos de tiro excéntrico
- . Angulo de corte ajustable, a tres posiciones
- . Potencia requerida de tractor desde 75-100 hp motor
- . Ancho total de corte 2.28 metros (7”-6”)
- . Peso aproximado de equipo 1090 Kg (2,403 lb)
- . Armazón principal de acero estructural tubular de 10.2x 10.2 cm (4”x4”)
- . Espacios entre discos esféricos 23 cm (9”)
- . Espacio entre discos cónicos 27.9 cm (11”)
- . Cojines de esferas, de triples sellamiento, con guardas de desgaste
- . Controla hidráulicamente la profundidad de corte (piston)
- . Discos dentados delanteros y lisos traseros

Tiempo de entrega: 10 días hábiles
Lugar de entrega: Finca Experimental de Calabacito - IDIAP
Garantía del equipo: 1 año si límite de horas

Verificado lo anterior, pasamos al análisis de las propuesta, iniciando con la oferta de menor precio correspondiente a la empresa **AIRCO, S.A.**, por la suma de B/.40,713.50, donde se apreció en el portal electrónico, que si bien correspondió con la presentación de todos los requisitos de obligatorio cumplimiento, exigidos en el pliego de cargo; sin embargo, no cumplió a cabalidad con el punto 1 y 2 de otros requisitos, toda vez que solamente aportó el catálogo en idioma español con las especificaciones para el tractor agrícola ofertado, más no aportó las especificaciones del ARADO SEMIROMA (18 DISCOS) y de la CHAPEADORA CON DOS MACHETES, requeridos también como objeto contractual.

Especificaciones Técnicas						
Bien/Servicio/Obra Seleccionados						
R	Código	Clasificación	Cantidad	U. Medida	Descripción	SES
1	25101901	Tractores agrícolas	1	Unidad	TRACTOR AGRICOLA 90 HP	---
2	21101501	Arados	1	Unidad	SEMIROMA (18 DISCOS)	---
3	21102201	Descortezadores	1	Unidad	CHAPEADORA CON DOS MACHETES	---

En tal sentido, se evidenció que dicha propuesta no cumplió en su totalidad con las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de cargo, publicada en el portal electrónico el 09 de octubre de 2020.

Continuando con el análisis de la siguiente oferta, presentada por **CARDOZE Y LINDO, S.A.**, por la suma de B/.42,586.00, de cuyos documentos aportados con su propuesta,

91



visibles en el portal electrónico, se observó que igualmente correspondió con la presentación de los requisitos de obligatorio cumplimiento. No obstante, al contrastar el formulario de propuestas, así como los catálogos y cotizaciones aportadas, se comprobó que no cumplió con ciertas especificaciones técnicas exigidas en el pliego de cargo para las maquinarias objetos de contratación, tal como se describen a continuación: para el Tractor Agrícola, ofertó la marca New Holland, color azul, modelo TD5.90 4WD, que contiene transmisión sincronizada con 20 marchas adelante y 12 de retroceso, cuando el pliego requirió: Trasmisión sincronizada de 9 velocidades de avance 3 de Reserva; ofreció un sistema hidráulico con bomba de engranaje de 51.7, y el pliego requirió: litros Bomba Hidráulica tipo engranajes 40 L/min (10.6 GPM); igualmente, mostró neumáticos traseros 16.9.x30, y delanteros 13.6Rx24, cuando el pliego especificó: Ruedas traseras 18.4-30 R1 / Delanteras 12.4-24 R1.

Así mismo, para la Chapeadora ofertó la marca JAN, modelo ROTTER, que contiene un RPM de 540 rpm, cuando la entidad solicitó: RPM DE 450 rpm. Y para la Semi Roma de 18 discos, ofertó la marca Baldan, modelo 18x24, sin embargo, no se visualizaron todas las especificaciones detalladas en el pliego de cargo.

La siguiente oferta, presentada por la empresa **COMERCIAL DE MOTORES, S.A.**, por la suma de B/.42,586.00, se apreció en el portal electrónico de contrataciones públicas, los documentos aportados con su propuesta de los cuales se verificó que si bien aportó toda la documentación para los requisitos mínimos obligatorios; empero, igual que la propuesta anterior, no cumplió con el punto 2 de otros requisitos, toda vez que las especificaciones técnicas verificadas en el formulario de propuestas, en las cotizaciones y en los catálogos aportados, no coincidieron con las requeridas en el pliego de cargos, tal como expresamos a continuación: El tractor agrícola ofertado describió transmisión mecánica 8x2 en marcha, y el pliego requirió 9 velocidades de avance y 3 de reserva; neumáticos delanteros 14.9x24 R1 y traseros 18.4x34 R1, cuando el pliego especificó ruedas delanteras 12.4-24 R1, y traseras 18.4x30 R1.

Para la Chapeadora, ofertó con una rotación de cuchilla a 540 rpm, cuando la entidad solicitó: RPM DE 450 rpm, y una potencia del motor de 60 vc, cuando las especificaciones técnicas indicaron una potencia 80 a 100 hp. Y para la Semi Roma de 18 discos, especificó potencia del motor 60-70 cv, cuando el pliego requirió una potencia de 75-100 Hp motor.

Por último, analizamos la oferta presentada por la empresa **DAFENG MACHINERY CORPORATION**, beneficiada con la adjudicación del acto público, por el monto de B/.45,300.59, donde se apreciaron los documentos que aportó con su propuesta, contenida en el portal electrónico, de los cuales se comprobó que no cumplió a cabalidad con las exigencias del pliego de cargos, toda vez que sólo aportó el catálogo en idioma español con las especificaciones para el tractor agrícola ofertado, más no aportó las especificaciones del ARADO SEMIROMA (18 DISCOS) y de la CHAPEADORA CON DOS MACHETES (punto 1 de otros requisitos) y tal como mencionamos anteriormente fueron requeridos también como objeto contractual.

De igual forma, no aportó documento alguno para el punto 3 de otros requisitos (SERVICIO TÉCNICO GARANTIZADO EN EL LUGAR DE ENTREGA FINCA EXPERIMENTAL DE CALABACITO-IDIAP CIA CENTRAL); así como tampoco aportó el certificado de registro de proponentes que expide la Dirección General de Contrataciones públicas, para el cumplimiento del punto 5 de otros requisitos, siendo éste un requisito de obligatorio cumplimiento, según lo normado en el artículo 174 de la Ley 22 de 2006.

91



Lo anterior nos expone que la propuesta adjudicataria no cumplió a cabalidad con las exigencias contenidas en el pliego de cargos para este acto público, por lo que no puede resultar merecedora de la adjudicación.

Al respecto, resulta primordial expresar lo contenido en el artículo 21, numerales 2 y 3 de la Ley 22 de 2006, referente a las obligaciones de las entidades contratantes, en el sentido de que se debe *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, y seleccionar al contratista en forma objetiva y justa.*

En este punto es de lugar hacer mención, que si bien el procedimiento de selección de contratista para la Contratación Menor debe realizarse cumpliendo con un mínimo de formalidades, empero, no podemos eludir que debe ceñirse a los principios de contratación y ser coherente con la propia Ley 22 de 2006; especialmente cuando en repetidas ocasiones, este Tribunal ha advertido a través de sus precedentes, la importancia del cumplimiento del pliego de cargos, indicando que, siendo el instrumento normativo vinculante para todos sus actores, no le es dable a los mismos vulnerar su normativa y que es de forzoso cumplimiento para todos aquellos sujetos a dichas reglas; por ende, el mismo no puede ser vulnerado de ninguna manera por los proponentes que participan en un acto de selección de contratista y mucho menos por la propia entidad administrativa que lo confeccionó, pretendiendo adjudicar el acto público a una empresa que no se ajusta a lo establecido en el pliego de condiciones.

Luego del análisis de los hechos anteriormente expresados, este cuerpo colegiado considera que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado; y declararlo **desierto**, conforme lo dispone el numeral 2, del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020:

"Artículo 72. 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.**

..."

(Lo resaltado es nuestro).

Como resultado de la decisión a la que arribamos, esta Colegiatura estima importante resaltar la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratistas, conforme al *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, incorporado en el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, el cual señala que los servidores públicos que participan en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos: están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros; así como serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. Por ende, consideramos oportuno orientar a la entidad a conducir los futuros procedimientos de selección de contratista, según el ordenamiento jurídico correspondiente.

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de

8

Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones CM-025925 del 28 de octubre de 2020, por el cual el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA, adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2020-1-25-0-06-CM-025925, a la empresa DAFENG MACHINERY CORPORATION, por la suma de CUARENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS BALBOAS CON 59/100 (B/.45,300.59).

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2020-1-25-0-06-CM-025925, convocado por el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA, referente a la compra de "TRACTOR AGRICOLA 90 HP SEMI ROMA 18 DISCOS CHAPEADORA CON DOS MACHETES", debido a que ninguna de las propuestas cumplió con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación FIAN-15300000031017, expedida por MAPFRE PANAMÁ, S.A., por el monto de CUATRO MIL OCHOCIENTOS SETENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.4,870.00).

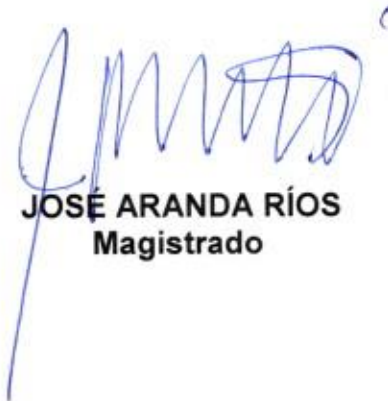
CUARTO: NOTIFICAR a las partes la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

QUINRO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra esta resolución no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponde ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 108-2020, previa anotación en el registro respectivo.

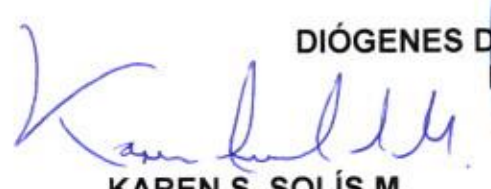
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 21, 25, 27, 28, 44, 57, 72, 125, 146, 157, 158, 159, 161, 163, 164 y 172 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; artículos 14, 57, 85, 94, 135, 219, 238, 240, 241, 244, 245, 253, 254, 255, 265 y 272 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006. Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General encargada

