



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 024-2019

RECURRENTE: INVERSIONES PANAMERICANA, INC.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 01 de 15 de febrero de 2019, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No.2019-2-03-0-01-CM-007127, emitido por la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°055-2019-Pleno/TACP de 10 de abril de 2019. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017, en su artículo 136, crea al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 207 y 210, 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.

La AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ publicó el 01 de febrero de 2019, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, para la celebración del procedimiento de selección de contratista No.2019-2-03-0-01-CM-007127, para "1 Mantenimiento y mejoras al muelle fiscal de Almirante, Distrito de Almirante, provincia de Bocas del Toro", con precio de referencia de CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE BALBOAS CON 15/100 (B/.49,589.15).

La recepción de ofertas, de acuerdo con el registro electrónico del acto público en mención, se llevó a cabo el 07 de febrero de 2019, en horario de 7:30 a.m. a 10:00 a.m., y la apertura a las 10:01 a.m., a la cual se concurrieron las siguientes empresas:

Propuestas Recibidas

RSE	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2350572-1-797666-92	SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.	07-02-2019 01:25 p.m.	47,106.75
1836612-1-711208-17	inversiones panamericana inc	06-02-2019 11:54 p.m.	42,798.93

91



Mediante el Cuadro de Cotizaciones 01 de 15 de febrero de 2019, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el 15 de febrero de 2019, la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ adjudicó el acto público de selección de contratista No.2019-2-03-0-01-CM-007127, a la empresa SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A., por la suma de CUARENTA Y SIETE MIL CIENTO SEIS BALBOAS CON 75/100 (B/.47,106.75).

Posteriormente, el 25 de febrero de 2019, el licenciado LUIS ANTONIO CEDEÑO ANTÚNEZ, actuando en calidad de apoderado especial de la empresa INVERSIONES PANAMERICANA, INC., presentó en tiempo oportuno Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones 01 de 15 de febrero de 2019, proferido por la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, a través del cual adjudicó el acto público bajo estudio. (Fojas 012 a 018 del expediente del Tribunal)

II. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

La parte actora fundamentó su recurso de impugnación en que su propuesta cumplió con los requisitos que exigió el pliego de cargos, además que fue la menos onerosa; se refirió además al informe técnico, fechado 15 de febrero de 2019, elaborado por la entidad, donde recomendó la adjudicación del acto público a la empresa SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A., y consideró que la propuesta que presentó el recurrente no cumplió a cabalidad con el pliego de cargos, toda vez que la misma no demostró la dependencia económica y subordinación de los profesionales idóneos que presentó para el acto público.

Sobre este punto, el impugnante razonó que dicho requisito de dependencia económica, que se incluyó en los términos de referencia, se mostró discrepante con los numerales 7 y 9 del pliego de cargos, por lo que manifestó que el mismo no debió ser tomado en cuenta. Señaló además que, a su parecer la resolución de adjudicación constituyó un acto de omisión ilegal y arbitrario, además de ser confusa, lo que generó inseguridad jurídica a los proponentes, por lo que solicitó a este Tribunal revocar la resolución y que se le adjudique dicho acto público.

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Previa verificación del cumplimiento de los presupuestos establecidos en la norma, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante Resolución No.020-2019/TACP de 26 de febrero de 2019, admitió el recurso de impugnación presentado por INVERSIONES PANAMERICANA, INC., a través de su apoderado especial, el licenciado LUIS ANTONIO CEDEÑO ANTÚNEZ; en la misma se le dio traslado a la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, y se requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley de contrataciones públicas. (Fojas 044-046 del expediente del Tribunal)

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

Mediante Nota ADM No.0390-02-2019-OAL de 28 de febrero de 2019, visible a foja 052 del expediente jurídico, la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, remitió a este Tribunal copia autentica del expediente administrativo, el cual consta de un (1) tomo conformado por ciento veintiséis (126) fojas útiles, así como el Informe de Conducta donde hizo un recuento del acto público de selección de contratista No. 2019-2-03-0-01-CM-007127.

9



El informe de conducta en lo medular señaló que el procedimiento de selección de contratista se realizó en cumplimiento de lo establecido en las normas de contrataciones públicas y su reglamentación, por lo que, conforme a ello se dio la adjudicación a la empresa SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A., toda vez que la misma cumplió con los términos de referencia.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Mostrados los planteamientos anteriores, se puede apreciar que la disconformidad del recurrente según los hechos que se sostienen el recurso de impugnación, se concentra en que su propuesta cumplió con los requisitos que exigió el pliego de cargos, además que fue la menos onerosa; considerando así que la resolución que adjudicó el acto público bajo estudio, constituyó un acto de omisión ilegal y arbitrario, además de ser confuso.

Por su parte, la entidad manifestó que el procedimiento de selección de contratista se realizó en cumplimiento a lo establecido en la norma de contrataciones públicas y su reglamentación, por lo que, conforme a ello, se dio la resolución de adjudicación.

Tomando en consideración que el presente recurso versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, este Tribunal considera viable resolver el fondo del mismo, esto en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017.

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, siendo este una Contratación Menor, se encuentra fundamentado en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, cuya reglamentación se ubica en el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018:

“Artículo 52. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, 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 la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad contratante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

...”

Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, el criterio de selección que estableció la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ para el presente acto público, fue que se adjudicaría al proponente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En este sentido, nos corresponde entrar a esclarecer la controversia, referente a los hechos argumentados por el recurrente a través del libelo del Recurso, así como lo señalado por la entidad contratante en su informe de conducta; y verificar cada uno de los elementos que conforman el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público en estudio.

29



En aplicación del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 de la Ley 22 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 su parte, el Principio de Transparencia consagrado en el artículo 21 de la referida Ley 22 de 2006, indica en su numeral 5, que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

Así, corresponde ahora a esta colegiatura evaluar las propuestas presentadas dentro del indicado acto público de selección de contratista, iniciando con el análisis de la oferta de menor precio que fue presentada por la empresa **INVERSIONES PANAMERICANA, INC.**, por el monto de B/.42,798.93. Al respecto, hemos de indicar que, de las constancias que reposan en el registro del acto público de marras, así como dentro del expediente administrativo de fojas 24 a la 50, se apreció que si bien correspondió con la presentación de los requisitos de obligatorio cumplimiento para este acto público; sin embargo, se observó que el contenido de la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, visible a foja 31 del expediente administrativo, no se ajustó a cabalidad con el demandado en el artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016.

Por otra parte, aunque presentó la Resolución #0026 de 11 de enero de 2019, visible a foja 32 del expediente administrativo, por medio de la cual la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) inscribió a la empresa por un periodo de dos (2) años, a partir de la fecha de la resolución, y registró como profesional idóneo responsable de la empresa a FRANCISCO DE LEON, CON CÉDULA No.6-701-1410, INGENIERO CIVIL, IDONEIDAD No.2011-006-110; sin embargo, la empresa no aportó documentación que probara la dependencia y subordinación jurídica del profesional idóneo, que según esta inscripción de la empresa en la JTIA, está a cargo de sus obras.

Ahora bien, sobre lo manifestado por el recurrente en su escrito de recurso de impugnación, respecto al cumplimiento o no con la dependencia económica y subordinación jurídica de los profesionales, es indispensable aclarar que el mismo encuentra sustento en la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura, y en la Resolución No.JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, que reglamenta la participación de empresas en los actos públicos de obras de Ingeniería y Arquitectura, normativas éstas que, en atención al artículo 4 de la Ley de Contrataciones Públicas, **deben ser cumplidas en los procedimientos de selección de contratistas y en las contrataciones públicas en general.**

En este sentido, la aludida Resolución No.JTIA-609 de 29 de octubre de 2003, consagra que *"Las empresas que participen en actos públicos o privados de contratación de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura deben estar registrada en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para lo cual deben estar domiciliada en Panamá e inscritas en el Registro Público y que los profesionales responsables de las obras o de las actividades propias de la Ingeniería y Arquitectura, deberán tener los correspondientes certificados de idoneidad expedida por la Junta Técnica en sus respectivas ramas de Ingeniería y Arquitectura y se encuentren a su servicio en forma regular, para lo cual deberán probar su dependencia jurídica y subordinación jurídica, o como socio, en consorcio, o mediante asociación accidental, a través del respectivo contrato"*. (el subrayado es nuestro)

21



En este mismo orden de ideas, la precitada resolución es enfática al establecer, que **“los entes públicos o privados quedan obligados a rechazar de plano las ofertas de las personas o empresas que no cumplan con este requisito durante los actos públicos o privados que fuesen convocados por ellos”.**

De lo anterior se desprendió claramente que la propuesta la empresa INVERSIONES PANAMERICANA, INC., no satisfizo todos los requerimientos del pliego de cargos, al no probar la dependencia y subordinación jurídica del profesional idóneo a cargo de sus obras, siendo éste un requisito indispensable para llevar a cabo el objeto contractual.

En esta ocasión, estimamos apropiado precisar que ha sido el norte de este Tribunal a través de sus precedentes, destacar 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.

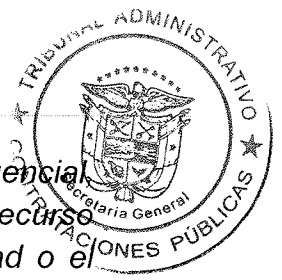
Corresponde ahora la revisión de la propuesta de la empresa **SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.**, quien ofertó la suma de B/.47,106.75, y cuya documentación que aportó se ubicó tanto en el expediente administrativo, así como en el registro del acto público, así: certificado de existencia del proponente (fs.56); original del poder de representación en el acto público a nombre de Hortencia Tuñón, debidamente autenticado por Notario Público (fs.57); paz y salvo de renta vigente (fs.60), paz y salvo de la Caja de Seguro Social vigente (fs.62); Declaración Jurada de Medidas de Retorsión autenticada por Notario Público (fs.64); Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (fs.65-73); Aviso de Operaciones que lo acredita para ejercer la actividad contractual (fs.74); Declaración Jurada sobre la incapacidad legal para contratar (fs.75).

De la documentación que aportó, se denotó que la misma se ajustó a la presentación de los requisitos de obligatorio cumplimiento; por lo que resulta merecedora de la adjudicación del acto público de selección de contratista.

Siendo que la adjudicación de los actos de selección de contratistas, está regulada en el artículo 65 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, el cual establece que, si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en que se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley 22 de 2006, adjudicará el acto de selección de contratista, este tribunal estima que la adjudicación se realizó en debida forma. Veamos lo dispuesto por la norma legal:

“Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de cinco días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazaran las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá

21



contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía alternativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 146, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para promover la acción contenciosa.”

(Lo resaltado es nuestro)

Luego del análisis de los hechos y en atención a lo anteriormente valorado, este cuerpo colegiado considera que lo procedente es confirmar los efectos de la resolución impugnada, sobre la base del artículo 213 del Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

En lo referente 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 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: CONFIRMAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 01 de 15 de febrero de 2019, por la cual la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ adjudicó el acto público de selección de contratista No.2019-2-03-0-01-CM-007127, a la empresa SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A., por la suma de CUARENTA Y SIETE MIL CIENTO SEIS BALBOAS CON 75/100 (B/.47,106.75), para “1 Mantenimiento y mejoras al muelle fiscal de Almirante, Distrito de Almirante, provincia de Bocas del Toro”.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No.001698, emitido por Credicorp Bank, por la suma de SEIS MIL CUATROCIENTOS DIECINUEVE BALBOAS CON 84/100 (B/.6,419.84), según Diligencia de Consignación N°019-2019 de 25 de febrero de 2019, que reposa a foja 033 del expediente de este Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER a la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, el expediente administrativo, el cual consta de un (1) tomo conformado por ciento veintiséis (126) fojas útiles.

CUARTO: 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 dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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.

21

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°024-2019, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 22, 52, 65, 153 136, 145, 146, 148, 152, 153 y 161 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 78, 84, 207, 210, 213, 222, 223 y 224 del Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018. Ley 15 de 26 de enero de 1959 y Resolución No.JTIA-609 de 29 de octubre de 2003.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

