



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPENDIENTE N°: 019-2020

RECURRENTE: UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°04-AL-20 de 21 de enero de 2020, por la cual se adjudicó acto público de selección de contratista N°2019-2-02-0-08-LP-008883, proferida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°063-2020-Pleno/TACP de 31 de marzo de 2020. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado a través de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, crea en su artículo 136 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia el recurso de impugnación contra el 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 40 de 10 de abril de 2018, modificado por el Decreto Ejecutivo 329 de 24 de octubre de 2018, por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, en sus artículos 207 y subsiguientes, 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 día 20 de noviembre de 2019, el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A. publicó, 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 para la Licitación Pública No. 2019-2-02-0-08-LP-008883, referente a la adquisición de "SERVICIO DE AMBULANCIA EXCLUSIVA EN SITIO 24 HORAS PARA LA CLÍNICA DE URGENCIAS DEL AITSA.", con precio de referencia de CIENTO QUINCE MIL OCHENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.115,080.00); cuya recepción de ofertas, conforme el registro electrónico del acto público en mención, fue programada para el 29 de noviembre de 2019, en horario de 08:00 a.m. a 10:00 a.m. y la apertura de las propuestas a las 10:01 a.m., de ese mismo día, el cual asistieron varios proponentes de acuerdo al Acta de Apertura:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155617937-2-2015-0	MAS VIDA PTY,S.A.	11-12-2019 11:15 a.m.	101,988.00
38612-110-272203-57	UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMA S.A	11-12-2019 11:11 a.m.	106,920.00

21



Seguidamente, previa evaluación de las ofertas por parte de la Comisión Verificadora, la entidad licitante [AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.], mediante Resolución No. 04-AL-20, de 21 de enero de 2020, publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día 31 de enero de 2020, resolvió adjudicar el acto público N° 2019-2-02-0-08-LP-008883, a la proponente MÁS VIDA PTY, S.A., referente al "SERVICIO DE AMBULANCIA EXCLUSIVA EN SITIO 24 HORAS PARA LA CLÍNICA DE URGENCIAS DEL AITSA".

Por su parte, el licenciado Daniel Javier Sáenz González, en calidad de apoderado especial de la sociedad denominada UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMA, S.A., presentó en tiempo oportuno Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución N° 04-AL-20, de 21 de enero de 2020, a través del cual la entidad adjudicó el acto público N° 2019-2-02-0-08-LP-008883 a favor de la empresa MÁS VIDA PTY, S.A., visible de foja 014 a 015 del expediente del Tribunal.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Previo verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, el Tribunal procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo a través de la Resolución No. 016-2020/TACP de 12 de febrero de 2020 (Admisión), visible de fojas 049 a 051 del expediente del Tribunal.

III. PRETENSIONES DEL RECORRENTE.

La parte actora centró su disconformidad con la Resolución N° 04-AL-20, al considerar que la empresa favorecida (MÁS VIDA PTY, S.A.) con la adjudicación de la licitación objeto de análisis, no cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Manifestó el letrado que, la Comisión Verificadora debió considerar únicamente la propuesta de su mandante, es decir de la empresa UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMA, S.A., porque cumplió con lo pedido por el pliego.

Concluyó solicitando al Tribunal: *"1-Dejar sin efecto, la Resolución de Adjudicación No. 04-AL-20, del 21 de enero de 2020, proferido por el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A., A través de la cual se adjudicó el acto público de número 2019-2-02-0-08-LP-008883, correspondiente al "SERVICIO DE AMBULANCIA EXCLUSIVA EN SITIO 24 HORAS PARA LA CLINICA DE URGENCIAS DEL AITSA. 2-Ordene a la Comisión Verificadora, emitir un nuevo informe, de acuerdo los requisitos y exigencias del pliego de cargos, tomando en consideración la revisión de los hechos presentados en nuestro recurso."*

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD RECURRIDA.

A través de la Nota N° 01.03.113.AL.20 de 14 de febrero de 2020, (foja 065 del expediente del Tribunal), el Gerente General del AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A., remitió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo de la referida licitación; tal como se encuentra consignado en el Informe de Trámite del expediente del Tribunal a foja 082.

La entidad demandada señaló en su aspecto medular, entre otras cosas, lo siguiente: (ver foja 066 a 069 del expediente del Tribunal).

" ...

Descargo:

La categoría del Aeropuerto Internacional de Tocumen y los servicios de aeronavegabilidad para un tráfico de 16 millones de pasajeros, requiere además cumplir normativas de seguridad

21



universal aprobada por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), entre las cuales se encuentra contar con una Clínica de Urgencias Médicas de estándar internacional, incluyendo ambulancia in situ con respuesta inmediata, con personal paramédico idóneo que pueda responder a situaciones de urgencias, emergencias y desastres aéreos de inmediato, lo cual no guarda relación a una la licencia de conducir.

De igual manera, en las Especificaciones Técnicas realizada por la Gerencia de Operaciones se establece lo siguiente:

Personal Idóneo:

- *Paramédico: Contar con la presencia de técnico de urgencias médicas idóneo y certificado para brindar la primera asistencia al paciente en el instante de la emergencia/urgencia.*
- *Operador del Vehículo de Emergencias: Capacitado en primeros Auxilios y BLS, que brinde asistencia en la cabina de atención al TUM para trasladar con vida al paciente hasta el centro hospitalario..."*

De lo anterior se desprende claramente que la idoneidad del personal establecida en el Pliego de Cargos, del fiel cumplimiento entre Las Partes, guarda estricta relación a la naturaleza de los servicios de urgencia, por lo cual, deben estar indudablemente capacitados en materia de urgencias médicas y primeros auxilios, motivo por el cual, se objeta el argumento indicado por la parte actora, ya que no es parte, ni en ninguna parte se menciona tal situación.

En base a todas las consideraciones, hechos, pruebas y documentación sustentaría, se observa que el proponente MÁS VIDA PTY, S.A., cumplió efectivamente lo establecido en el Pliego de Cargos; en consecuencia, en nombre y representación del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., ENTE LICITANTE, solicitamos que se desestimen todas las pretensiones presentadas por UNIDAD MÓVIL DE EMERGENCIAS DE PANAMÁ, S.A.; y por tanto, se confirme el INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA publicado en el portal "Panamacompra", considerando que se cumplió al tenor el Texto Único de la Ley No.22 del 27 de junio de 2006, y por qué además la propuesta representa los mejores intereses de esta empresa estatal, tanto en su aspecto técnico como en la oferta económica.

...

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, este Tribunal procede a decidir el recurso, atendiendo a que el mismo versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

En este sentido, corresponde a este Tribunal pronunciarse respecto al Recurso de Impugnación presentado por la empresa UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMA, S.A., contra la Resolución de Adjudicación No. 04-AL-20, del 21 de enero de 2020, mediante la cual la entidad licitante resolvió adjudicar el acto público N° 2019-2-02-0-08-LP-008883, a la proponente MÁS VIDA PTY, S.A., referente al "SERVICIO DE AMBULANCIA EXCLUSIVA EN SITIO 24 HORAS PARA LA CLÍNICA DE URGENCIAS DEL AITSA.

De los hechos en que se sustenta el Recurso de Impugnación, extraemos que la disconformidad del recurrente se centra en que la empresa adjudicataria no cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.



Tratándose de la celebración de un procedimiento de licitación pública, para resolver el Recurso de Impugnación, nos remitimos a las normas de procedimiento que al respecto contempla el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017; así como el Decreto Ejecutivo N° 40 de 10 de abril de 2018, modificado por el Decreto Ejecutivo 329 de 24 de octubre de 2018; el expediente administrativo; y el Informe de Conducta, además del Pliego de Cargos y el registro del acto público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Es importante tener en cuenta que, al momento de hacer el análisis de este Acto Público, debemos enmarcarnos al concepto estipulado para la Licitación Pública, el cual se encuentra normado en el artículo 53 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017:

"Artículo 53. 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 cincuenta mil balboas (B/.50 000.00)."

Luego de haber realizado el estudio minucioso de los elementos que reposan en el expediente administrativo, así como al examen del Informe de Conducta, y el Texto Único de la Ley de Contratación Pública, en torno a las actuaciones efectuadas por la entidad licitante, el Pliego de Cargos y el registro del acto público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra"; es menester dirigirnos directamente a las actuaciones de la entidad licitante, ya que las mismas representan el objeto del Recurso de Impugnación que se ventila en este despacho.

Antes de entrar en el análisis del caso que nos ocupa, es importante señalar la importancia que ostenta el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en resguardo del artículo 266 de la Constitución panameña, de asegurar en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación, así como el artículo 298, que indica que a través de ley se fijarán las modalidades y condiciones que garanticen la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados.

Dicho lo anterior, iniciamos nuestro estudio señalando que, al revisar el cartel de condiciones de la licitación N° 2019-2-02-0-08-LP-008883, la entidad licitante fijó como modalidad de adjudicación bajo la condición de "Global"; teniendo como criterios de selección lo siguiente: *"será adjudicada al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos."*; cuyo objeto contractual corresponde a "Servicio".

Al revisar el cuadro electrónico que está publicado en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra" de la referida licitación; ciertos requisitos solicitados en el Cuadro Electrónico son subsanables; por lo tanto, la entidad licitante fijó en "Otra Condición 5", los términos para subsanar:

Otra Condición 5:

TÉRMINOS PARA SUBSANAR Una vez finalizado el Acto de Apertura de Propuestas, LOS PROPONENTES que tengan que subsanar algún requisito del Pliego de Cargos (aquellos permitidos), tendrán un plazo de hasta un día (1) hábil siguiente al acto de apertura de sobres de propuestas para subsanar el documento o requisito presentado siempre y cuando el documento o requisito tenga algún tipo de defecto, deficiencia o error.

Con base en el procedimiento establecido para tales efectos, la entidad publicó en el

9



Sistema Electrónico "PanamaCompra", el Acta de Recibo de Propuestas, así como en el expediente físico (f. 142), donde dos (2) proponentes presentaron ofertas:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155617937-2-2015-0	MAS VIDA PTY,S.A.	11-12-2019 11:15 a.m.	101,988.00
38612-110-272203-57	UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMA S.A	11-12-2019 11:11 a.m.	106,920.00

Al revisar el Acta de apertura de sobres que esta publicada en el Sistema Electrónico "PanamaCompra", que administra la Dirección General de Contrataciones Públicas, como la que consta en el expediente administrativo de la entidad convocante, se corrobora las observaciones cruzadas por las dos empresas que presentaron sobres.

El procedimiento ejercido por la entidad en torno a esta etapa (Apertura de sobres), cumple con los postulados de la contratación pública y específicamente con el contenido del artículo 53 de la norma ut-supra, con el firme propósito de satisfacer sus necesidades propias para el buen funcionamiento de sus labores diarias; sin embargo queremos manifestarle al ente convocante que por ningún lado del Acta de Apertura se plasmó si las propuestas presentadas fueron presenciales o electrónicas, razón por la cual para futuros actos debe detallar en el acta todas esas incidencias que son de suma relevancia en la licitación.

Siguiendo con nuestro acostumbrado recorrido del expediente administrativo, a foja 46 a 47, se encuentra la Resolución N° 171-AL-19 de 27 de noviembre de 2019, mediante el cual el Gerente General del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., designó a los miembros que conformaron la Comisión Verificadora para realizar la evaluación de las propuestas presentadas, tal como lo exige el numeral 8 y subsiguientes del artículo 53 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, antes de la apertura de sobres:

"...

8. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante. La comisión estará integrada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación.

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.

"..."

La entidad licitante, en fiel cumplimiento de la norma especial en Contratación Pública y



del procedimiento establecido en el cartel de condiciones, remitió el expediente administrativo a la Comisión Verificadora para la evaluación de las propuestas. (Ver foja 145 del expediente administrativo).

A foja 148 del expediente administrativo de la licitación en análisis, se encuentra el Acta N° 027 de Instalación de la Comisión Verificadora, debidamente firmada el día 07 de enero de 2020, por los comisionados designados para realizar la revisión de los documentos aportados por las empresas que presentaron ofertas.

Luego de lo anterior, y en fiel cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 53 de la norma especial en Contratación Pública, la Comisión Verificadora en uso de sus facultades legales emitió el Informe de Comisión (ver foja 149 a 151 del expediente físico), la cual se encuentra publicado el día trece (13) de enero de 2020, en el Sistema Electrónico "PanamaCompra", que administra la Dirección General de Contrataciones Públicas; sin embargo, notamos que la resolución que designó a los comisionados fue publicada días posteriores, es decir el 21 de enero de 2020, contrario a lo que establece el artículo 64 de la norma especial en Contratación Pública, cuando a la letra dice lo siguiente: "...quienes deberán designarse mediante resolución, antes del acto de recepción de propuestas, la cual se publicará junto con el informe de la comisión correspondiente". Al respecto, no encontramos una causa de nulidad insubsanable, puesto que a pesar de que la publicación de la resolución que designó a los comisionados fue posterior a la recepción de las propuestas, igualmente se cumplió con el principio de publicidad; empero, para futuras licitaciones la entidad debe tener en cuenta y acatar lo que estipula el primer párrafo del artículo 64 comentado.

Recordamos que la publicación de la resolución que designa a los miembros de la Comisión Verificadora busca reforzar la transparencia del procedimiento de selección de contratistas, además de asegurar la idoneidad de los comisionados con relación al objeto de la contratación.

Ahora bien, de acuerdo al dictamen arrojado por la Comisión Verificadora, la empresa que ofreció el precio más bajo, es decir la sociedad denominada MÁS VIDA PTY, S.A., con un precio propuesto de CIENTO UN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/101,988.00), cumplió con todas las exigencias del pliego de condiciones; resultado este cuestionado por el apoderado especial de la empresa UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMA S.A., al considerar que la oferta favorecida no cumplió con el pliego de cargos.

Sobre la base a las facultades legales que atañen a esta Colegiatura, nos compete verificar el cumplimiento del pliego de cargos por parte de las empresas participantes, iniciando con la oferta de menor precio, MÁS VIDA PTY, S.A., por la suma de CIENTO UN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/101,988.00), empresa favorecida por la entidad en base a la recomendación dada por la Comisión. (Ver foja 104 a 139 del expediente administrativo y los documentos que reposan en el Registro Electrónico Panama-Compra)

Antes de emitir el análisis de la documentación aportada por el proponente de menor precio; es propicia la ocasión manifestarle al recurrente que el pliego de condiciones no exigió que, respecto del operador de vehículo, tenía que acreditar licencia de conducir para cumplir con lo requerido en el numeral 5 de "Otros Requisitos", más si el respectivo Certificado de Idoneidad del personal que prestaría el "SERVICIO DE AMBULANCIA EXCLUSIVA EN SITIO 24 HORAS PARA LA CLÍNICA DE URGENCIAS DEL AITSA". Veamos lo que estipuló el requisito que está en el numeral 5 de "Otros Requisitos":

9



5 El proponente debe presentar con su propuesta el Certificado de Idoneidad del personal a su cargo, conductor y técnico de urgencias médicas.

Entre tanto, en las especificaciones técnicas se detalló lo siguiente: (ver foja 7 del expediente administrativo, y lo que está en la Sección de “Documentos Adjuntos”, “Especificaciones Técnicas”):

Gerencia de Operaciones CLINICA DE URGENCIAS MEDICAS			
ESPECIFICACIONES TÉCNICAS			
Producto: SERVICIO DE AMBULANCIA EXCLUSIVA EN SITIO 24 HORAS			
ESPECIFICACIONES DE LOS PRODUCTOS.			
Renglón	Cantidad	Servicio	Descripción
1	12 meses	Servicio de Ambulancia	Servicio de Ambulancia Médica Exclusiva en sitio, 24 horas, para el traslado de pacientes al hospital en caso de ser necesarios, por un periodo de doce (12) meses. Incluye: - Ambulancia: Tipo III. La misma debe contar con equipo de última generación para diagnosticar y tratar todo tipo de emergencias, siguiendo los protocolos internacionales prehospitalarios. Personal Idóneo: - Paramédico: Contar con la presencia de técnico de urgencias Médicas idóneo y certificado para brindar la primera asistencia al paciente en el instante de la emergencia/urgencia. - Operador del Vehículo de Emergencias Capacitado en Primeros Auxilios y BLS, que brinde asistencia en la cabina de atención al TUM para trasladar con vida al paciente hasta el centro hospitalario. Gastos Médicos Pre hospitalarios: Ambulancia completamente equipada con medicamentos e insumos para cualquier situación de emergencia. Fechas, Horarios y Lugares de Servicios: Del lunes 16 de diciembre de 2019 al 15 de diciembre de 2020/ 24 horas / en Clínica del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. De presentarse una situación que amerite otro traslado al hospital, se realizará con otra unidad de apoyo.


Dra. María Cedeño L.
Medicina General
Reg. 7697 - Cód. C-1086
Coordinadora de Clínica de Urgencias Médicas


Lic. Claudio Durruty
Gerente de Operaciones

Ahora bien, las especificaciones técnicas establecen como condición que aquella empresa favorecida con la licitación debe brindar el servicio de ambulancia en sitio las 24 horas para el traslado de pacientes, sin especificar cuántos son los equipos móviles que atenderán la tarea del objeto contractual en referencia; teniendo en cuenta que las condiciones técnicas exige ambulancia “Tipo III”.

Al remitirnos a la oferta de la empresa que ofertó el precio más bajo y que fue favorecida (MÁS VIDA PTY, S.A.), con la licitación en estudio, a foja 119 a 125 del expediente administrativo consta la documentación de los operadores de vehículos de emergencia que brindará el servicio de acuerdo a las especificaciones técnicas antes enunciadas, entre estos están: (i) Johan Schmidt (ii) Víctor Cerrud (iii) Eriberto Padilla; sin embargo, al confrontar las especificaciones técnicas versus lo presentado por la empresa favorecida con la licitación, podemos constatar que al señor Padilla lo respalda un Certificado expedido por el Instituto para la Formación del Conductor Profesional y la licencia de conducir, por lo que no es idóneo para realizar los requerimientos exigidos en el pliego. También queremos manifestar, que la empresa adjudicataria presentó copias simples de las certificaciones del Curso de Operador de Vehículo de Emergencia y Transporte con las respectivas licencias de conducir de los señores Víctor Cerrud y Johan Schmidt; sin embargo, debemos destacar que no cumplen con los requerimientos de las especificaciones técnicas, toda vez que, no se encuentra en el expediente administrativo ni en la propuesta algún documento que corrobore que los operadores de vehículo de emergencia estén capacitados en “Primeros Auxilios y Soporte Vital Básico (SVB/BLS)”,

21



que brinde asistencia en la cabina de atención al TUM para trasladar con vida al paciente hasta el centro hospitalario; por lo tanto la empresa MÁS VIDA PTY, S.A., no cumple con la presentación de todas las exigencias del pliego de condiciones.

Al revisar la propuesta de la empresa UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A., que ofertó un precio de CIENTO SEIS MIL NOVECIENTOS VEINTE BLBOAS CON 00/100 (B/.106,920.00), visible de foja 50 a 101 del expediente administrativo y conforme fuera publicada en la sección de "Documentos del Acto Público", del Sistema Electrónico de "PanamaCompra" que administra la Dirección General de Contrataciones Públicas, nos percatamos que a foja 86 a 88 del expediente administrativo se encuentra la cotización con membrete a colores con fecha de 22 de noviembre de 2019, mediante la cual la empresa ofrece los beneficios para brindar el servicio detallado en el objeto contractual. Entre los beneficios entre otros, se encuentra lo siguiente: (i) En el sitio se contará con un Técnico en Urgencias Médicas y Desastres idóneo y certificado para brindar la primera asistencia al paciente en el instante de la emergencia/urgencia (ii) Operador de vehículo de Emergencia: Operador de la ambulancia capacitado en primeros auxilios y BLS, que brinda asistencia en la cabina de atención al TUM para trasladar con vida al paciente hasta el centro hospitalario. De acuerdo al texto en análisis (la cotización con membrete a colores con fecha de 22 de noviembre de 2019), la empresa proponente garantiza 100% la presencia de una ambulancia con un (1) TUM y (1) OVE, durante las horas establecidas por lo cual el contratante no tendrá inconvenientes de ausentismo ante incapacidades del personal contratado.

También manifestó la empresa proponente (UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A.), que garantizaba la presencia del personal técnico en urgencias médicas con idoneidad y certificación correspondiente para asumir las funciones establecidas en el pliego.

A foja 82 del expediente administrativo, consta la nota S/N de 21 de noviembre de 2019 suscrita por el señor Leonardo Amiel, director de Comercia Fire S.A., dirigida al Aeropuerto Internacional de Tocumen, en la que señala entre otras cosas lo siguiente: *"Por este medio hacemos constar que nosotros, FORMACIÓN INTERNACIONAL EN RESCATE Y EMERGENCIAS S.A. (FIRE S.A.), es proveedor de cursos y capacitaciones en educación continua para el personal de UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIAS DE PANAMA S.A. desde enero de 2017 hasta la fecha. Entre las capacitaciones que hemos impartido se encuentra el de Manejo de Operadores de Vehículo de Emergencia (EVOS), Soporte Vital Básico (BLS), Advance Cardiac Life Support (ACLS) y Soporte Vital de Trauma Prehospitalario (PHTLS)."*

Si bien es cierto, la empresa UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A., consagró en su propuesta que garantizaba la presencia del personal técnico y un operador de vehículo de emergencia, y en respaldo a dicha garantía aportó la nota suscrita por el director de Comercia Fire S.A., no encontramos quién o quiénes serán los operadores del vehículo de emergencias médicas ni certificado correspondiente que acredite la capacitación en cursos de Primeros Auxilios y BLS, que brinde asistencia en la cabina al Técnico de Emergencias en Urgencias Médicas (TUM). Ahora bien, de foja 66 a 71 del expediente administrativo, se encuentra en el idioma inglés, copias a colores de las certificaciones expedidas por la NATIONAL ASSOCIATION OF EMERGENCY MEDICAL TECHNICIANS (NAEMT), a favor de los señores Jorge Rivera, Luis Lasso, Oldemar Patiño, Ricardo Andres Lee De León, Hugo Valderrama y Jairo Benly; sin la correspondiente traducción al español ni su legalización.

Por tanto, la empresa UNIDAD MOVIL DE EMERGENCIA DE PANAMÁ, S.A., no cumple con las exigencias que establece el cumulo de normas que regula contratación y el pliego



de cargos. Veamos lo que estipula el cuadro electrónico de la licitación en estudio y el cual es de fiel cumplimiento para los oferentes que desean participar en la licitación que corresponda.

Documentos a Presentar con la propuesta

IMPORTANTE: Todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. El proponente que resulte adjudicatario, deberá presentar toda la documentación presentada con su propuesta digital, ya sea en original o copia debidamente cotejada por Notario Público.

Concatenado a lo anterior, corresponde aplicar el artículo 50 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública ordenado por la Ley 61 de 2017; así como el artículo 70 del Decreto Ejecutivo N° 40 de 2018, que reglamenta la Ley 22 de 2006:

“Artículo 50. Propuesta. La propuesta deberá presentarse por medio electrónico o, en su defecto, por escrito. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello.
...”

Decreto Ejecutivo 40 de 2018:

“Artículo 70. Formalidades de la propuesta. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente apostillada o autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello.
...”

Nuestra legislación, establece la existencia de un organismo específico encargado de manifestar una opinión o dictamen altamente técnico, con la referida competencia para realizar la evaluación o verificación; luego de un estudio pormenorizado de las actuaciones, de la documentación presentada por los oferentes en base al pliego de cargos, los requerimientos técnicos y la norma que regula la contratación pública (Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017), a efectos de tomar una decisión objetiva y sólida; este es el caso de la Comisión Evaluadora/Verificadora. En ese sentido, la Comisión Evaluadora, es un organismo desconcentrado, colegiado, consultivo, transitorio, técnico especializado, compuesto por un número impar; la cual dependerá de la magnitud de la licitación que puede ser tres o cinco funcionarios y que está constituido para un fin determinado, para una situación concreta; cuyo dictamen va dirigido a la máxima autoridad de la entidad contratante.

La evaluación de ofertas ha de ser una actuación lo más objetiva posible. En ese sentido, la evaluación suele hacerse de forma colegiada, por una comisión Evaluadora/Verificadora, del cual arrojará un resultado de recomendación, así lo dejado establecido el artículo 64 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017:

“Artículo 64. Funcionamiento de las comisiones:

...”

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos.

...”



Luego del análisis de los hechos anteriormente expresados, este cuerpo colegiado es del criterio que la Comisión no aplicó los principios generales de la contratación pública, específicamente el previsto en el artículo 23 "Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos", cuando a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 23. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. 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.

...

5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.

(el subrayado es nuestro).

Por lo tanto, este Tribunal con base en sus facultades legales, considera que lo procedente es anular el informe de la Comisión Verificadora; revocar los efectos de la Resolución N° 04-AL-20 de 21 de enero de 2020, mediante la cual el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A., adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No. 2019-2-02-0-08-LP-008883 a la empresa MÁS VIDA PTY, S.A., por la suma de CIENTO UN MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO (B/.101,988.00); y declararlo desierto, conforme lo dispone el numeral 2, del artículo 66 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017:

"Artículo 66. 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).

Sobre la facultad legal del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para anular el informe de la Comisión Verificadora y decidir el caso, sin la necesidad de recurrir a un nuevo examen por parte de la misma Comisión o por nuevos comisionados, comentamos lo siguiente:

La modificación introducida por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 329 de 24 de octubre de 2018, al artículo 123 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, que reglamenta la Ley de Contratación Pública, señaló que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, cuando disponga modificar o anular el informe de las comisiones evaluadoras / verificadoras, no podrá hacerlo sin enviarlo a los comisionados, y tampoco podrá emitir la decisión del caso, sin ordenar a la misma comisión o a nueva comisión que realice un



nuevo informe total o parcial; sin embargo, consideramos que tal disposición reglamentaria contraviene lo normado por el artículo 64 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, que faculta al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para modificar parcialmente o anular totalmente el informe de las comisiones evaluadoras / calificadoras, y decidir el asunto sin ordenar a la misma comisión o a una nueva comisión que realice un nuevo informe total o parcial, puesto que, ordenar un nuevo examen representa una potestad discrecional.

Siendo que la reforma introducida al artículo 123 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018 se encuentra en conflicto con el artículo 64 de la Ley de Contratación Pública, nos atañe aplicar la disposición legal por ser de jerarquía normativa superior a la disposición reglamentaria, tal como lo indica el artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 61 de 2017.

“Artículo 4. Normas reguladoras. En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.

...”

Por lo tanto, este Tribunal procede a utilizar una de sus facultades enuncias y contenidas en el artículo 64 de la Ley 22 de 2006 Texto Único, ordenado por la Ley 61 de 2017, que permite modificar parcialmente o anular totalmente el Informe de las comisiones evaluadoras / calificadoras, tal como se indica en las primeras líneas del quinto párrafo del comentado artículo, cuyo texto se lee:

“...”

El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que, por mandamiento del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos.

Cuando las autoridades antes mencionadas ordenen un nuevo análisis total o parcial a la misma comisión o un nuevo análisis a una comisión integrada por miembros diferentes a la comisión anterior, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente, con una sola prórroga de hasta cinco días hábiles, cuando la complejidad del acto así lo amerite.

...”

En ese sentido, el último párrafo de la norma citada enfatiza que cuando las autoridades que tienen facultad para modificar o anular el informe de la comisión, ordenen un nuevo análisis total o parcial, deberán cumplirse los plazos enunciados para la remisión del nuevo informe, siendo esta una potestad discrecional que únicamente (ordenar un nuevo análisis), quedando el Tribunal legalmente facultado para modificar o anular el informe, así como para decidir el recurso de impugnación interpuesto directamente, sin la intervención de la comisión.

Justamente, por mandato legal, el Tribunal puede resolver el fondo del asunto prescindiendo de una nueva evaluación de la comisión evaluadora / verificadora, en virtud de la competencia asignada a esta entidad por el numeral 1 del artículo 136 del Texto

21



Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, que le permite conocer en única instancia el recurso de impugnación contra el 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.

En observancia de los principios de economía y eficacia que regentan la Contratación Pública, descritos en los artículos 22 y 24 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, también sostenemos que este Tribunal puede decidir el fondo de los asuntos sometidos a su competencia, cuando cuente con suficientes elementos de convicción que no le requieran someter un nuevo análisis a las comisiones evaluadoras.

Puntualmente, tales principios advierten que: (i) Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias; (ii) Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos, a fin de evitar dilaciones y retardos en la ejecución del contrato; y (iii) Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.

Por otro lado, al interpretar la facultad legal otorgada a este Tribunal Administrativo, por el otrora artículo 54 (hoy 64) de la Ley de Contratación Pública, cuyo contenido normativo y finalidad, en lo que atañe a la anulación o modificación del informe de las comisiones, no cambió con las reformas introducidas por la Ley 61 de 2017 a la Ley 22 de 2006, en la Sentencia de 25 de noviembre de 2015, que decidió una acción de amparo de derechos constitucionales, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano, el Pleno dejó establecida la prerrogativa que tiene el Tribunal para anular o modificar el informe de las comisiones evaluadoras, sin que tenga que remitirlo a la comisión u ordenar un nuevo análisis. En este caso no se concedió el amparo constitucional. La Corte dijo:

“En cuanto a la capacidad jurídica y a la competencia del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, para emitir la resolución demandada, observamos que la misma se apoya en el contenido del artículo 54 de la Ley 22 de 2006, donde se señala expresamente la facultad de dicho tribunal para anular o modificar el Informe emitido por la Comisión Evaluadora o Verificadora, siempre y cuando considere que el mismo fuese efectuado en contravención con la Ley de Contrataciones Públicas o al Pliego de Peticiones”.

El último párrafo del artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, estipulaba:

“... ”

El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que, por mandamiento del representante legal de la entidad, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos. En estos casos, las autoridades antes mencionadas cuando ordenen un nuevo análisis total o parcial de las propuestas, ya sea por parte de la misma comisión o de una nueva comisión, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de tres días hábiles”.

En tanto, hoy día los dos últimos párrafos del artículo 64 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, señalan:

N



“ ...

El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que, por mandamiento del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, la Dirección General de Contrataciones Públicas o **el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos.**

Cuando las autoridades antes mencionadas ordenen un nuevo análisis total o parcial a la misma comisión o un nuevo análisis a una comisión integrada por miembros diferentes a la comisión anterior, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente, **con una sola prórroga de hasta cinco días hábiles, cuando la complejidad del acto así lo amerite**”.

Expuestos los razonamientos que anteceden, el Tribunal reitera que a través de sus precedentes se ha venido destacando 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.

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: ANULAR el Informe de la Comisión Verificadora, publicado el 13 de enero de 2020 en el portal electrónico de *PanamaCompra* y **REVOCAR** los efectos de la Resolución N°04-AL-20 de 21 de enero de 2020, mediante la cual el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A, adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista No. 2019-2-02-0-08-LP-008883.

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el Acto Público de Selección de Contratista No. 2019-2-02-0-08-LP-008883, convocado por el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A., para el “SERVICIO DE AMBULANCIA EXCLUSIVA EN SITIO 24 HORAS PARA LA CLÍNICA DE URGENCIAS DEL AITSA”, con precio de referencia de CIENTO QUINCE MIL OCHENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.115,080.00); debido a que ninguna de las propuestas participantes cumple a cabalidad con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.04-02-67613-0, expedida por MULTIBANK SEGUROS, por la suma de DIEZ MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS BALBOAS CON 00/100 (B/.10,692.00), según Diligencia de Consignación No.015-2020 de 11 de febrero de 2020, que reposa a foja 032 del expediente de este Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A., el expediente administrativo, el cual consta de un (1) tomo contentivo de ciento ochenta y un (181) fojas útiles, según informe que reposa a foja 082 del expediente del Tribunal.

QUINTO: 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.

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.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°019-2020, previa anotación en el registro respectivo.

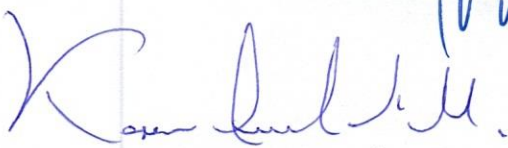
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos, 4, 22, 23, 24, 50, 53, 64, 66, 136, 145, 146, 148, 152, 153 y 161 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 23, 70, 207, 210, 213, 214, 222, 223 y 224 del Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018; artículo 266 y 298 de la Constitución Nacional y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

