



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE Nro.: 041-2020

RECURRENTE: IMPORTADORA CENTRAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 20-334 de 9 de abril de 2020, mediante el cual el HOSPITAL NICOLÁS A. SOLANO – MINISTERIO DE SALUD adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2020-0-12-222-15-CM-005301.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN Nro.094-2020-Pleno/TACP de 2 de junio de 2020 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 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 de los recursos 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.

I. ANTECEDENTES.

El 5 de marzo de 2020, el Departamento de Compras del HOSPITAL NICOLÁS A. SOLANO – MINISTERIO DE SALUD convocó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2020-0-12-222-15-CM-005301, bajo la modalidad de adjudicación por renglón, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para la adquisición de “INSUMOS PARA CONFECCIÓN DE ROPA HOSPITALARIA” (sic), con precio de referencia de VEINTICINCO MIL QUINIENTOS VEINTITRES BALBOAS CON 27/100 (B/.25,523.27).

En el acto público celebrado el 11 de marzo de 2020, participaron los proponentes a continuación detallados:

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
938619-1-523242-74	GLOPER, S. A.	10-03-2020 04:37 p.m.	11,738.90
872-141-102573-21	IMPORTADORA CENTRAL S.A.	11-03-2020 10:57 a.m.	14,315.53
9-218-707-60	DISTRIBUIDORA ESLIETH	10-03-2020 08:47 p.m.	9,309.00
9-172-524-63	JUSTA MARIA VASQUEZ	10-03-2020 10:26 p.m.	15,495.83
151758-1-386069-33	COMPANIA DE TEJIDOS S.A	11-03-2020 11:54 a.m.	14,935.06
776761-1-486887-01	Birco International s.a.	10-03-2020 03:21 p.m.	7,949.59
43259-18-280848-28	Benco Enterprises S.A.	10-03-2020 11:52 a.m.	22,204.14

La entidad publicó el 14 de abril de 2020, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, el Cuadro de Cotizaciones 20-334 de 9 de abril de 2020, por

[Firma manuscrita]



el cual adjudicó el acto público en estudio. Posteriormente, el 23 de abril de 2020 el Licenciado José Manuel Sevillano, apoderado especial de la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., interpuso ante este Tribunal recurso de impugnación en contra de la adjudicación de los renglones 1, 2 y 4 del acto público No.2020-0-12-222-15-CM-005301.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Previo verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, este Tribunal en Sala Unitaria procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo a través de la Resolución No.034-2020/TACP de 27 de abril de 2020 (Admisión), publicada en el sistema electrónico *PanamaCompra* en la misma fecha.

III. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.

La disconformidad de la parte actora se centró en que, según señaló, pese a que su propuesta para los renglones 1, 2 y 4 es la de menor precio y cumple con todos los requisitos, la entidad le negó la adjudicación en base a criterios subjetivos, no especificados en el pliego de cargos, tales como el grosor y arrugado de las telas ofertadas.

Por lo que la recurrente solicitó a este Tribunal revocar la adjudicación de los renglones 1, 2 y 4 del acto público en estudio y adjudicar dichos renglones la empresa IMPORTADORA CENTRAL. S.A.

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

Mediante Nota N°152/2020-DEPTO.COMPRAS de 28 de abril de 2020, fueron remitidos el 4 de mayo de 2010 a este Tribunal, el expediente administrativo e informe de conducta (visible a fojas 042 y 043 del expediente jurídico).

En el referido informe la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria del acto público hasta la adjudicación del mismo, destacando que la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A. presentó el precio más bajo para los renglones 1, 2 y 4, sin embargo, conforme al pliego de cargos las muestras solicitadas fueron sometidas a evaluación por la unidad ejecutora.

La entidad confirmó que en el pliego de cargos no se especificó grosor y arrugado de las telas, empero, señaló que la solicitud de muestras tenía el propósito de ver el resultado de las mismas al ser lavadas.

Argumentó la entidad que, en el acto público en estudio, el precio no es el criterio para adjudicar, debido a que en el pliego se estableció que se tomaría en consideración a la Sección de Costura para la adjudicación, siendo esta la idónea para dar un criterio en la adquisición de telas para la confección de ropa hospitalaria, lo cual según indicó fue fundamentado en el numeral 7 del artículo 84 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, en el que se señala que cuando la entidad lo estime conveniente podrá apoyarse en el personal calificado en el objeto de la contratación para la verificación del cumplimiento de los requisitos y exigencias contenidos en el pliego de cargos, que para el acto público en estudio se tomó en consideración la opinión del Departamento de Costura, en concordancia con lo contemplado en el pliego de cargos.

51

4



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, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, este Tribunal procede a resolver el fondo del presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen.

Iniciamos nuestro estudio señalando que el procedimiento de selección de contratista adjudicado es una Contratación Menor, consagrada en el artículo 52 de la Ley de Contratación Pública, que permite de *“manera expedita, la adquisición de bienes, servicios y 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”* dispuestos en dicha ley.

Concordantemente, el criterio de selección instaurado en la Compra Menor No.2020-0-12-222-15-CM-005301, 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.

La oposición de la recurrente se centró en la descalificación de su propuesta en los renglones 1, 2 y 4, pese a cumplir con los requisitos del pliego de cargos y ser la oferta de precio más baja, mientras que el HOSPITAL NICOLÁS A. SOLANO – MINISTERIO DE SALUD sostuvo que la adjudicación obedeció a los resultados de la evaluación realizada por el Departamento de Costura, a través de la prueba de lavado realizada a las muestras de las telas aportadas por los proponentes.

Ahora bien, a la luz del *Principio de Transparencia* este Tribunal tiene la obligación de motivar en forma detallada y precisa los actos administrativos que expide, con ocasión de la actividad recursiva que se desarrolla en sus estrados, así pues nos atañe analizar cada una de las piezas procesales que se encuentran en el expediente administrativo y en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, en contraste con los argumentos esgrimidos por las partes, a fin de resolver la presente encuesta jurídica.

Conforme a los postulados del *Principio de Economía*, contemplado como uno de los pilares de la Contratación Pública, 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.

En el análisis del procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, cobra especial relevancia determinar la validez de los resultados de la prueba de lavado realizada por el Departamento de Costura del hospital debido a que, como bien señala la entidad, las normas de contrataciones públicas vigentes a la fecha de la convocatoria y celebración del acto público permiten que, para la verificación del cumplimiento de las propuestas participantes, la entidad se apoye en profesionales idóneos en el objeto contractual, sin embargo, no es menos cierto que dicha verificación debe ceñirse a los criterios y requisitos previamente establecidos por la entidad y contenidos en el pliego de cargos.

21



Pues bien, en el estudio del acto público objeto del presente recurso de impugnación, observamos que la entidad solicitó muestras de las telas a los interesados en participar e indicó que se realizarían pruebas de lavado, veamos:

Otros Requisitos

4 EL PROVEEDOR DEBE PRESENTAR MUESTRAS DE LOS INSUMOS SOLICITADOS EN TODOS LOS RENGLONES (1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15 Y 169). EL MISMO DIA DEL ACTO.

Otro Criterio

LA PRUEBA DE LAVADO (PRESENTAR 1/4 DE TELA). SE REALIZARA EN CINCO DIAS PASADO EL ACTO PUBLICO. SE LE ESTARA COMUNICANDO A LOS PROVEEDORES QUE CUMPLAN CON TODO LO SOLICITADO EN EL PLIEGO DEL ACTO PUBLICO.

El pliego de cargos no estableció los criterios que serían tomados en cuenta o las características que debían conservar las telas, una vez les fueran realizadas las pruebas de lavado, únicamente se limitó a indicar que las propuestas estarían sujetas a la evaluación de la unidad ejecutora y que la adjudicación se haría según criterio de la unidad solicitante o ejecutora, tomando en consideración a la Sección de Costura.

Pese a lo anterior, a foja 129 y 130 del expediente administrativo reposa el documento denominado *Revisión Técnica*, suscrito por el siguiente personal del hospital: Jefe de Mantenimiento; Jefe Encargado de Lavandería y Costura; y Supervisora de Costura, y en dicha revisión, al referirse a la propuesta de la recurrente, específicamente a los renglones impugnados, señalaron:

PROPONENTE N° 6
IMPORTADORA CENTRAL, S.A.
1- TELA DE SABANA BLANCA DE 108" ANCHO B/ 2.40 (NO CUMPLE, muy delgada la tela.)
2- MANTA SUCIA DE 60" ANCHO, B/ 1.60, (NO CUMPLE, la tela está muy arrugada).
4- INDIANHEAD VERDE DE 60" ANCHO, B/ 2.74 (NO CUMPLE, muy delgada la tela)

Así las cosas, es menester preguntarnos: **¿Qué especificó el pliego de cargos sobre el grosor de las telas?, ¿Cuál es el grosor requerido para las telas?, ¿Qué estableció el pliego de cargos respecto al arrugado de las telas?**

Como ya se mencionó la entidad no estableció absolutamente nada sobre los criterios que pretende utilizar para descalificar la propuesta de la recurrente, a todas luces intentar condicionar la adjudicación del acto público a características o circunstancias no especificadas en el pliego de cargos y a criterios subjetivos proporcionados por la unidad solicitante y la Sección de Costura, no puede ser avalado por este Tribunal, dado que la Ley de Contrataciones Públicas señala que, si bien cuando se trata del procedimiento de selección de contratista por Contratación Menor este debe realizarse cumpliendo con un mínimo de formalidades, no es menos cierto que debe ceñirse a los Principios de Contratación Pública y ser coherente con la propia ley, por cuanto en su artículo 33 se contempla que el pliego de cargos debe incluir reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole,

31



esto con la finalidad de propiciar la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones y **asegurar la escogencia objetiva**.

La revisión realizada por la entidad, para los renglones 1, 2 y 4 de la propuesta de la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., arrojó supuestos incumplimientos (muy delgadas, muy arrugada) que no pueden ser avalados por este Tribunal, pues como ya se dijo, se trata de una verificación subjetiva, no fundamentada en reglas objetivas previamente establecidas, por ello **se procedió a verificar la propuesta de la recurrente en contraste con los requisitos y exigencias estrictamente establecidos en el pliego de cargos, concluyendo que cumple con todos ellos**, incluyendo la presentación de las muestras, lo cual puede verificarse a foja 12 del expediente administrativo.

Ahora bien, pese a que en el expediente administrativo remitido a este Tribunal reposan: *Acta de Apertura de Propuestas, Informe de Presentación de Muestras y Revisión Técnica*, los mismos no fueron publicados en el sistema electrónico *PanamaCompra*, frente a lo cual recordamos a la entidad que el artículo 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, señala que toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación, en los procedimientos especiales de contratación y en la etapa contractual, conforme se disponga en el reglamento, debe ser publicada en *PanamaCompra*:

“ ...

El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" será de uso obligatorio para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley y a las que se les aplique la presente Ley en forma supletoria. Las entidades públicas deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación, en los procedimientos especiales de contratación y en la etapa contractual, conforme se disponga en el reglamento.

...” (El resaltado es nuestro)

Previo a concluir, hacemos un llamado de atención a la entidad en el sentido que, cuando en los pliegos de cargos se solicitan la presentación de muestras y con el objetivo de alcanzar el derecho de los proponentes a obtener una decisión de fondo, luego de activar la vía recursiva, es necesario que la entidad conserve las muestras aportadas por cada uno de los proponentes, para que de ser necesario se puede llevar a cabo la práctica de pruebas con miras a verificar el cumplimiento de las muestras frente a las características requeridas por la entidad. El llamado obedece a que en el acto público en estudio, la entidad estableció que las muestras debían ser retiradas por los proponentes, dentro del término en el que aún no precluía la oportunidad para recurrir ante este Tribunal, y de no ser retiradas serían destruidas.

Dicho lo anterior, recordemos que en el caso que nos ocupa no es viable realizar la verificación de muestras debido a que la entidad no estableció taxativamente los criterios que serían escrutados en dichas muestras.

En

AR



En virtud de las consideraciones señaladas, estima esta colegiatura que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y **adjudicar** el acto público No.2020-0-12-222-15-CM-005301, convocado por el HOSPITAL NICOLÁS A. SOLANO – MINISTERIO DE SALUD, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 30 de abril de 2018:

“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 confirmar, modificar, revocar o anular lo actuado por la entidad contratante”.

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, considera este Tribunal que la actuación de la recurrente no ha sido temeraria, ni con el propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la adjudicación de los renglones 1, 2 y 4 contenidos en el Cuadro de Cotizaciones 20-334 de 9 de abril de 2020, proferido por el HOSPITAL NICOLÁS A. SOLANO – MINISTERIO DE SALUD, dentro del acto público No.2020-0-12-222-15-CM-005301.

SEGUNDO: ADJUDICAR a la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., los renglones 1, 2 y 4 del acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2020-0-12-222-15-CM-005301, para la adquisición de **“INSUMOS PARA CONFECCIÓN DE ROPA HOSPITALARIA” (sic)**, por ser la propuesta de menor precio en dichos renglones, que a la vez cumple los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución a la empresa recurrente de la Fianza de Impugnación No.0820-0032901, expedida por Aseguradora Ancón, S.A. el 21 de abril de 2020, por un límite máximo de responsabilidad de OCHOCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.800.00), según la Diligencia de Consignación N°034-2020 de 23 de abril de 2020, que reposa a foja 018 del expediente jurídico.

CUARTO: DEVOLVER al HOSPITAL NICOLÁS A. SOLANO – MINISTERIO DE SALUD, la fotocopia autenticada del expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista No.2020-0-12-222-15-CM-005301, según informe secretarial visible a foja 050 del expediente jurídico.

QUINTO: 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 transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

SEXTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no cabe recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

51

SÉPTIMO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 041-2020, previa anotación en el registro respectivo.

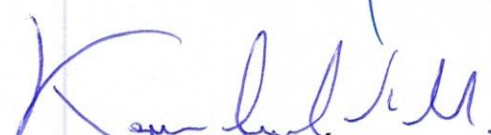
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 2 #37, 20, 21, 22, 28, 33, 52, 116, 136, 145, 146, 148, 152 y 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 78 y s.s., 213, 214, 223 y 229 del Decreto Ejecutivo 40 de 30 de abril de 2018 y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


ELIAS SOLIS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


KAREN S. SOLIS M.
Secretaria General Encargada

