



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 061-2020

RECURRENTE: TORECHA INTERNATIONAL, INC.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N° 138 del 3 de agosto de 2020, emitido por la Caja de Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. ARNULFO ARIAS M.), por medio del cual se adjudicó el acto de selección de contratista N° 2020-1-10-0-08-CM-372028.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.121-2020-Pleno/TACP de 22 de septiembre de 2020 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que regula la Contratación Pública en Panamá; en su artículo 136 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación en sus artículos 207 al 210 y que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

Con fundamento en el artículo 41 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, la Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.), público en el portal electrónico "PanamaCompra", el día 17 de julio de 2020, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 24 de julio de 2020, en horario de 7:00 hasta la 10:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista

81



No. 2020-1-10-0-08-CM-372028, cuyo objeto contractual es el "Suministro e Instalación de Veinticuatro (24) Fuentes de Agua, tipo Pared, Requisición 1000689049".

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron aperturadas el mismo día de la entrega, es decir, el día 24 de julio de 2020, desde las 10:01 a.m.

La Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.), luego del trámite correspondiente al procedimiento de compra menor decidió adjudicar el acto público bajo análisis, mediante el Cuadro de Cotizaciones N° 138 del 3 de agosto del presente año a la empresa **GRADUM ADVANCE CORP.**, por un precio de Veintiún Mil Seiscientos Balboas con 00/100 (B/. 21, 600.00), por ser considerada la oferta que cumple con todos los requisitos del pliego de cargos.

Cabe destacar que la resolución de adjudicación fue publicada en el portal electrónico el día 4 de agosto de 2020.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno según artículo 146 de la Ley 22 de 2006, es decir, el día 13 de agosto de 2020, el Lcdo. Diego Lacayo Krupnik, (miembro de la firma forense LAC Legal) en razón del poder especial otorgado por la empresa **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación contra la Resolución N° 138 del 3 de agosto de 2020, proferida por la Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.), que adjudicó a la empresa **GRADUM ADVANCE CORP.**, el acto público No. 2020-1-10-0-08-CM-372028. (Poder y recurso de impugnación visibles a fojas 010 a la 015 del expediente del Tribunal).

III. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

El Lcdo. Diego Lacayo Krupnik, quien representa los intereses de la recurrente, sustentó su libelo de demanda con fundamento en las siguientes manifestaciones:

Señala en sus hechos que mediante la Resolución N° 138 del 3 de agosto de 2020, la Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.) adjudicó a la empresa **GRADUM ADVANCE CORP.**, el acto público No. 2020-1-10-0-08-CM-372028; sin embargo, el impugnante indica que la propuesta de su representada es la mejor oferta y además también cumple con todo lo establecido en el pliego de cargos; ya que, la entidad licitante a sabiendas de que la empresa proponente **TORECHA INTERNATIONAL, INC.** incluyó en su propuesta el catalogo requerido por el pliego de cargos de acuerdo a las paginas 13 hasta la 16 de su oferta, por lo que, el motivo expresado por la entidad licitante en la resolución de adjudicación para descarta la propuesta de su representado, es falsa, sumado a que la empresa adjudicataria presente un catálogo similar, siendo así que solicita que se enmiende este gravísimo yerro procesal.

21



En base a todo lo *ut supra* expresado, el recurrente considera que la entidad licitante infringe el deber de la selección objetiva y justa, en vista de la adjudicación a esta empresa; de acuerdo a lo dispuesto en la legislación aplicable para la contratación pública, específicamente en el procedimiento para la modalidad de Contratación Menor.

IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.052-2020/TACP de 24 de agosto de 2020, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos anunciados en los artículos 207, 208, 210 y s.s., del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, admitió el recurso de impugnación interpuesto por el Lcdo. Diego Lacayo Krupnik, en representación de la empresa **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, resolución que fue publicada el día 24 de agosto de 2020, en el portal electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndose traslado del recurso presentado a la Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.) para que, a partir de la notificación de la resolución precitada, compulsara dentro del término de dos (2) días hábiles, el informe de conducta acompañado del expediente administrativo.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota DP-CHDRAAM-AL-N-122-2020 de 25 de agosto de 2020, la Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.), remitió informe de conducta, en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad. Además, da respuesta a los argumentos de la recurrente.

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

De conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, reordenada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, esta colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

En este sentido, es menester de este Tribunal puntualizar que el procedimiento de selección de contratistas es una Contratación Menor, establecida en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, el cual permite de manera expedita, la adquisición de bienes, obras y servicios por diez mil balboas (B/.10,000.00) y 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.

El criterio de selección instaurado en el acto público por contratación menor No. 2020-1-10-0-08-CM-372028, fue que previa verificación se adjudicaría al proponente que ofertara el precio más bajo y que a su vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos o términos de referencia; de darse el caso que dicha propuesta no cumpla, se procederá inmediatamente a evaluar la segunda propuesta con el precio más

29



bajo, y así sucesivamente adjudicando el acto público o declarándolo desierto por incumplimiento de los requisitos y exigencias del pliego de cargo o términos de referencia por parte de los proponentes.

El presente proceso, tiene su génesis en el acto público No. 2020-1-10-0-08-CM-372028, para el “Suministro e Instalación de Veinticuatro (24) Fuentes de Agua, tipo Pared, Requisición 1000689049”, del cual resultó como adjudicataria la empresa **GRADUM ADVANCE CORP.**, debido a que la entidad licitante consideró que fue la propuesta de mejor precio y que presentó toda la documentación solicitada y cumpliendo con todos los requisitos y exigencias del respectivo pliego de cargos.

La empresa **GRADUM ADVANCE CORP.**, a quien fue adjudicado el acto público No. 2020-1-10-0-08-CM-372028; según el impugnante, no debió ser favorecida, ya que la empresa recurrente es la de menor precio propuesto aunado a que cumple a cabalidad con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos determinados por la Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.).

El día de presentación de las propuestas, participaron siete (7) proponentes, los cuales detallamos a continuación, así:

Propuestas Recibidas			
RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
8-163-2263-08	Servicios Múltiples C - M	19-07-2020 09:40 p.m.	21,600.00
2602647-1-834117-68	Remodelaciones JC S.A	23-07-2020 10:34 p.m.	23,760.00
2229808-1-777829-32	GRADUM ADVANCE CORP	24-07-2020 08:33 a.m.	21,600.00
8-730-823-8	IOMEGA - Computadoras y Servicios	24-07-2020 08:37 a.m.	23,644.32
155653103-2-2017-30	TORECHA INTERNATIONAL, INC.	24-07-2020 09:30 a.m.	19,800.00
2225044-1-777085-66	Suplidora General Reyes	24-07-2020 09:51 a.m.	23,163.00
1245220-1-592011-63	KRISHNA EXPORTS (PANAMA), S.A	24-07-2020 09:57 a.m.	20,208.00

Luego de realizar la verificación procesal de las propuestas de menor precio, este Tribunal encuentra que la propuesta de menor precio es la empresa **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, por la suma de Diecinueve Mil Ochocientos Balboas con 00/100 (B/. 19,800.00). De acuerdo a lo comprobado en el expediente administrativo y cotejado con el portal electrónico “PanamaCompra”, se observa lo siguiente: Que al verificar el expediente administrativo a infolios 128 a la 139 y 204 a la 209, se encuentran los siguientes documentos habilitantes u obligatorios, tales como: aviso de operación (f. 134); Certificado de Paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos (f.129); Certificado de Paz y salvo emitido por la Caja de Seguro Social (f.136), la declaración jurada de medida de retorsión (f. 130); certificado de Registro Público de la empresa proponente (f. 135); declaración jurada de no incapacidad legal para contratar con las entidades estatales (f.131); formulario de propuesta (f. 205), copia de la cédula de identidad del representante de la empresa (f. 132).

De lo anterior, se observa que la empresa proponente cumple con la presentación de la documentación solicitada, así como también las especificaciones, de acuerdo al

21



ofrecimiento para el “Suministro e Instalación de Veinticuatro (24) Fuentes de Agua, tipo Pared, Requisición 1000689049” según consta a fojas 128 a la 139 y 204 a la 209 del expediente administrativo, subsumiéndose en lo establecido dentro del pliego de cargos.

En este hilo de ideas y de acuerdo a labor de este Tribunal se le recuerda a las entidades licitantes que las *propuestas-ofertas* de los distintos proponentes deben ser valoradas en forma integral respecto de la documentación pedida por las entidades licitantes a manera que las mismas reúnan los caracteres necesarios que las hagan claras y concisas al momento de su verificación para que de modo indubitable cumplan con todos los requerimientos mínimos obligatorios y exigencias del pliego de cargos.

Cabe añadir que el cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, están dirigidas a garantizar la eficiencia y moralidad administrativa, pues permiten a la Administración elegir y adjudicar la propuesta que le ofrezca mayores ventajas para contratar y la mayor justicia para los *proponentes-contratantes*, en el presente asunto este Tribunal encuentra mérito para censurar la adjudicación hecha en favor de la empresa adjudicataria en el presente proceso, en vista de existir una valoración inadecuada de las propuestas presentadas.

De lo anterior podemos colegir la real importancia respecto al fin público de la realización de cualquier procedimiento de selección de contratistas en las contrataciones públicas, el cual no es otro que el de suplir las necesidades del país, y con ello adjudicar a una empresa que cumpla con todos los requisitos y especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos; siendo necesario que las entidades licitantes o contratantes tengan la debida planeación al momento de solicitar información y documentación relevante y necesaria, para que al momento de la verificación y valoración de las mismas, todo cuente con el correspondiente respaldo de acuerdo a lo que establecen los principios que regulan la Ley de Contrataciones Públicas y el Decreto Ejecutivo 40 de 2018.

Es así como este Tribunal arriba a la decisión que la propuesta presentada por la empresa Diecinueve Mil Ochocientos Balboas con 00/100 (B/. 19,800.00), cumple con lo establecido en el pliego de cargos en su totalidad tanto con la aportación de los documentos mínimos obligatorios, así como también con las especificaciones técnicas; por consiguiente, es meritoria de gozar de la adjudicación del procedimiento de selección de contratista No. 2020-1-10-0-08-CM-372028, para el “Suministro e Instalación de Veinticuatro (24) Fuentes de Agua, tipo Pared, Requisición 1000689049”. Así las cosas, terminamos con la revisión de las propuestas, al ajustarse a los requerimientos del pliego de cargos, la oferta de menor precio presentada por la empresa **TORECHA INTERNATIONAL, INC.** por un monto total de Diecinueve Mil Ochocientos Balboas con 00/100 (B/. 19,800.00); no siendo necesaria la evaluación del resto de las ofertas presentadas de conformidad a las normas que rigen el procedimiento de selección de contratista por compra menor.

9



Esta Colegiatura debe exhortar a las entidades contratantes para que mantengan el debido cuidado en el manejo de toda documentación que conforme el expediente administrativo para cualquier procedimiento de selección de contratistas. Lo antes señalado en consideración a lo señalado en el expediente administrativo conformado por la entidad licitante la Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.), ya que al tener conocimiento de los hechos sobrevinientes alegados en el informe de conducta *supra citado* debió realizar las gestiones necesarias para dejar sin efecto revocando la resolución de adjudicación emitida según consta en el expediente por error administrativo involuntario del personal de compras de la institución, y pasar a realizar la adjudicación de la propuesta de menor precio según los criterios que rigen para este acto de selección de contratista. Siendo labor de este Tribunal recordarle a las entidades licitantes (entidades administrativas) que en el futuro, deben mantener el contexto de todas las actuaciones referentes a los procedimientos de selección de contratistas, aclarando y corrigiendo todas las solicitudes y quejas presentadas; según los principios establecidos de debido proceso, eficiencia, eficacia, transparencia y publicidad; no afectando derechos subjetivos de los proponentes y oferentes tal como lo indica la ley de contrataciones públicas.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas concluye indicando, que le asiste la razón a la empresa recurrente, quien ha demostrado la veracidad de sus pretensiones en adecuación a las disposiciones rectoras del presente acto público ya que, de acuerdo al informe DP-CHDRAAM-861-2020 de 25 de agosto del presente año (fs. 210 y 211 del expediente administrativo), se indica que existió un error al momento de acceder e imprimir la documentación de la empresa impugnante. Es por esto que este Tribunal en sede administrativa resguardando el derecho fundamental al *debido proceso Constitucional* de todos los proponentes-administrados, y motivando las resoluciones basadas en el orden público e interés general; se puede evaluar en forma integral las alegaciones planteadas teniendo en cuenta que, *prima facie*, no puede reprocharles a alguno de los proponentes para el presente acto público, los desaciertos e imprecisiones causados por la misma entidad licitante, que causen la falta de plenitud deseable en la valoración de los distintos documentos requeridos por esta misma para ser evaluados en debida forma por el personal calificado en el objeto de la contratación si así lo estime conveniente la entidad, ya que es ésta la que debe tener la carga, al respecto de la *incomento* temática; teniendo que dejar la claridad y precisión pedida al (proponente-administrado); o sea, es exclusivamente la entidad licitante, la que debe asumir las consecuencias adversas de su inercia o errores.

En base a lo antes mencionado, es dable que esta Colegiatura luego de haber cotejado el expediente administrativo en forma íntegra, encuentra que la oferta presentada por la empresa impugnante cumple fielmente y acata las disposiciones normativas rectoras, lo que motiva al Tribunal a *revocar* lo actuado por la entidad licitante al no adecuarse al principio de legalidad rector del ejercicio del servicio público, por lo

ca



tanto, se acogen como válidas las pretensiones de la parte actora invocándose como necesario el restablecimiento del derecho vulnerado y procediéndose a motivar su adjudicación del acto consecuente con la anterior valoración pertinente.

Nuestro pronunciamiento jurisdiccional se fundamenta en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal administrativo de contrataciones públicas de *revocar* la actuación de la entidad contratante.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del *sub-judice*, al no evidenciarse temeridad, ni dilación alguna por la parte actora, se promoverá su devolución.

De los razonamientos *ut supra* expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el Cuadro de Cotizaciones 138 del 3 de agosto de 2020, por la cual se adjudicó a la empresa **GRADUM ADVANCE CORP.**, el acto público N°2020-1-10-0-08-CM-372028, quien oferto la suma de Veintiún Mil Seiscientos Balboas con 00/100 (B/. 21, 600.00), para el "Suministro e Instalación de Veinticuatro (24) Fuentes de Agua, tipo Pared, Requisición 1000689049".

SEGUNDO: ADJUDICAR a la empresa **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, quien oferto un monto de Diecinueve Mil Ochocientos Balboas con 00/100 (B/. 19,800.00), por las razones jurídicas expuestas en la parte motiva de la presente resolución administrativa.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación No. 10-40-2003554 consignada tanto por la fianza emitida por la compañía de seguros por un monto de Mil Novecientos Noventa Balboas con 00/100 (B/. 1,980.00), cantidad que representa el diez por ciento (10%) de la propuesta, teniendo como beneficiarios a la Caja del Seguro Social/ Contraloría General de la República y el otro cinco por ciento (5%) en efectivo Novecientos Noventa Balboas con 00/100 (B/. 990.00) (diligencias No. 052 y 056-2020) del día 13 de agosto del presente año y debidamente subsanada el día 21 de agosto de 2020 (fs.27 a la 29 del expediente del Tribunal), siendo la fianza de impugnación por un monto de Dos Mil Novecientos Setenta Balboas con 00/100 (B/. 2,970.00) cantidad que representa el quince por ciento (15%) de la propuesta. (fs. 017 y 037 del expediente del Tribunal).

CUARTO: REMITIR el expediente administrativo del acto público No. 2020-1-10-0-08-CM-372028, a la Caja del Seguro Social (COMP. HOSP. Dr. Arnulfo Arias M.), contentivo de un (1) tomo integrado por doscientas trece (213) fojas útiles.

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.

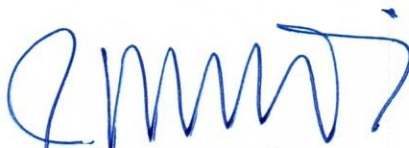
21

SEXTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico "PanamaCompra".

SEPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°061-2020/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


Karen S. Solís M.
Secretaria General, Encargada

