



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 127-2018.

RECURRENTE: EASY OFFICE, INC.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones SBP-ADM-GC-511-2018 de 13 de septiembre de 2018, por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399, emitido por la Superintendencia de Bancos.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ.

RESOLUCIÓN No.222-2018-Pleno/TACP de 04 de diciembre de 2018. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, 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, 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 24 de agosto de 2018, la Superintendencia de Bancos convocó al acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para el “*Suministro e instalación de mobiliario*”, con un precio de referencia de CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.50,000.00).

A la celebración del acto público, concurrieron las siguientes personas:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
2643853-1-839849-4	Marcucci Linea Italia, S.A.	04-09-2018 09:33 a.m.	38,787.50
1687363-1-683663-19	EASY OFFICE INC	04-09-2018 11:50 a.m.	49,998.04
155658841-2-2017-00	OFFICE DESIGN DE PANAMA	04-09-2018 12:32 p.m.	39,810.71
3--115-424-07	Rochelle Jarquin	04-09-2018 01:14 p.m.	49,927.27

31



El acto administrativo impugnado (*Cuadro de Cotizaciones SBP-ADM-GC-511-2018 de 13 de septiembre de 2018*) fue publicado el 14 de septiembre de 2018 en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*.

El 25 de septiembre de 2018, la licenciada KENIA MORALES, en su calidad de apoderada especial de la recurrente (**EASY OFFICE, INC.**), interpuso en tiempo oportuno recurso de impugnación contra el Cuadro de Cotizaciones SBP-ADM-GC-511-2018 de 13 de septiembre de 2018, emitido por la Superintendencia de Bancos, visible de foja 012 a 017 del expediente del Tribunal.

Junto al libelo del recurso, **EASY OFFICE, INC.** presentó, el 25 de septiembre de 2018, Fianza de Impugnación No.04-19-43537-0, expedida por Óptima Compañía de Seguros, S.A., a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y como beneficiarios a la Superintendencia de Bancos / Contraloría General de la República, por la suma de SIETE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 71/100 (B/.7,499.71); cuya diligencia de consignación No.107-2018 de 25 de septiembre de 2018, reposa a foja 020 del expediente jurídico.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Este Tribunal, previa verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación que nos ocupa, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo mediante la Resolución No.117-2018/TACP de 26 de septiembre de 2018 (Admisión).

III. PRETENSIONES DE LA RECURRENTE.

La parte actora a través de su escrito, visible de foja 012 a 017 del expediente de este Tribunal, solicitó *“suspender la Compra Menor No.2018-0-35-0-08-CM-020040, para el suministro de mobiliario para las oficinas del Centro de Custodia de Bienes y Fondos Cautelado”* (sic); así como, *“informe de conducta por parte de la Superintendencia de Bancos e instó a la entidad a emitir un nuevo informe por otra Comisión conformada por profesionales idóneos, en atención al artículo 146 del Decreto que reglamenta la Ley 22 del año 2006, y se adjudique dicho acto a su empresa, ya que es el único proponente que cumple con todo lo solicitado en el pliego de cargos”*.

EASY OFFICE, INC. señaló que MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A. no cumplió el *“punto 7 de Otros Requisitos, ya que presentó certificaciones de calidad a nombre de la fábrica ARCHIVOS FUNCIONALES Y OFICINAS EFICIENTES ZZETA S.A.S., ubicadas en Colombia, pero al observar el formulario de propuesta colocaron como casa productora a la fábrica ZZTEA, S.A., y no es la misma empresa que aparece en los Certificados de Calidad; adicional, expresan como otra casa productora a MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., pero no presentaron la certificación de calidad de esa fábrica...”*

Igualmente, indicó que lo que presentó la empresa MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A. fue *“una copia exacta de las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos y no aclararon las medidas exactas con las que presentaron sus productos; solo utilizaron la palabra deberá ser, lo cual no es una seguridad para la entidad para verificar si el producto que entregará esa empresa cumple con el requisito”*.



La recurrente manifestó entre otros, que *“con respecto a la propuesta de OFFICE DESIGN PANAMA, colocaron en su formulario de propuesta que la casa productora es la fábrica CLOVER, sin embargo, en las certificaciones de calidad aportadas aparece la empresa FOSHAN NANHAI XINDA CLOVER INDUSTRY CO., LTD, por lo tanto, no cumple con lo expresado en el requisito No.7 del pliego de cargos”*; además, la empresa *“OFFICE DESIGN PANAMÁ, en su certificación de Calidad ISO 9001 no está certificada por el departamento de autenticaciones y apostilla del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, la cual es la autoridad competente para avalar la firma del Cónsul de Panamá en la República Popular de China; sin esta certificación el documento no es válido, por tanto no cumple con el requisito exigido en el pliego de cargos”*.

IV. TERCERO EN INTERÉS PARTICULAR.

La Secretaría de Impugnación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, señaló en el Informe de Trámite de 04 de septiembre de 2018, que consta escrito de tercero en interés particular, presentado el 02 de octubre de 2018 por la licenciada CINTHIA N. TROTMAN G., en su condición de apoderada especial de la empresa MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A. (fojas 044 a 047, y 069 del expediente del Tribunal).

Entre lo argumentado por el tercero en interés particular podemos mencionar que, frente a lo señalado por el recurrente de que *“no cumplen con el requisito número 7 de Otros Requisitos del pliego de cargos...”*, aportaron como prueba, *“carta debidamente apostillada suscrita por la empresa ARCHIVOS FUNCIONALES & OFICINAS EFICIENTES ZZETA, S.A.S. (ZZETA S.A.S.), en donde certifican que la compañía MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., es su distribuidor exclusivo en la República de Panamá y está autorizada para comercializar sus productos, tales como mobiliario metálico en general, sistema de almacenamiento, archivos rodantes sobre rieles manuales y mecánicos, estanterías livianas, semipesados y pesadas, mobiliarios para bibliotecas, mobiliario en general para oficinas, divisiones modulares para oficinas, línea 5 y línea 8, puestos de trabajo y sus accesorios así como, están autorizados para la instalación de todo el equipo o mueble, en todo el territorio de la República de Panamá...”*.

Adicional, con relación a lo expuesto por **EASSY OFFICE, INC.**, de que la empresa MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., no cumple con el requisito número 6 de Otros Requisitos, el tercero en interés particular indicó que no realizaron *“una copia exacta de las especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargo...”*, ya que ellos presentaron *“la descripción de las especificaciones técnicas de sus productos tal y cual, fueron solicitadas por la entidad en el pliego de cargos”*.

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

Con Nota SBP-DJ-N-5493-2018, recibida el 03 de octubre de 2018 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la Superintendencia de Bancos remitió el expediente administrativo, así como el Informe de Conducta (visible de fojas 057 a 062 del expediente jurídico), el cual contiene el recuento del acto público, desde su convocatoria hasta la publicación del acto administrativo impugnado.

La entidad contratante manifestó en su informe, entre otros, que *“contrario a lo que*

91



se señala en el recurso, la empresa MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A. sí presentó los catálogos (ver folio 50 al 55 del expediente) con imágenes a colores y las especificaciones técnicas en idioma español, por lo cual cumplió a satisfacción con dicho requisito...”; así como también “presentó las Certificaciones ISO 9001 y 14001 (ver foja de la 41 a la foja 46 del expediente) debidamente apostillas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia...”.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas con Resolución No.006-2018/TACP de 16 de octubre de 2018, dispuso solicitar a la Superintendencia de Bancos remitir a la Secretaría del Tribunal, las muestras físicas exigidas en el numeral 6 de “Otros Requisitos” del pliego de cargos del acto público No.2018-3-10-0-08-CM-005399, y que debieron ser entregadas con sus propuestas por cada uno de los oferentes que participaron de la convocatoria del acto público objeto de estudio (MARCUCI LINEA ITALIA, S.A.; OFFICE DESIGN DE PANAMA (ODP), S.A.; ROCHELLE MARLEIKA JARQUIN PINILLA; EASY OFFICE, INC.), de acuerdo a las exigencias del citado pliego.

Con Nota SBP-DA-GC-N-5919-2018, recibida el 24 de octubre de 2018, en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la Superintendencia de Bancos hizo formal entrega de las muestras presentadas por MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., OFFICE DESIGN DE PANAMA (ODP), S.A y EASY OFFICE, INC. en el acto público No.2018-3-10-0-08-CM-005399; haciendo la salvedad que ROCHELLE MARLEIKA JARQUIN PINILLA no presentó muestras (fojas 077 a 078 del expediente del Tribunal).

VI. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Iniciamos nuestro análisis señalando que el procedimiento de selección de contratista adjudicado es una Contratación Menor, consagrada en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, el cual establece que 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 la Ley.

Con fundamento en 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, este Tribunal procede de inmediato a resolver el fondo del presente recurso, tomando en consideración que el mismo versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

La modalidad de adjudicación en el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399 se fijó como global, y el criterio de selección establecido 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.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones SBP-ADM-GC-511-2018 de 13 de septiembre de 2018, emitido por la Superintendencia de Bancos; el cual en síntesis concluyó lo siguiente:

29



Resuelve:

ARTÍCULO PRIMERO: ADJUDICAR EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA PARA LA CONTRATACIÓN MENOR No. 2018-3-10-0-08-CM-005399, POR SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS PISOS N° 1 Y 9, SEGÚN ESPECIFICACIONES TÉCNICAS ADJUNTAS A LA EMPRESA MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., POR LA SUMA DE B/. 36,250.00, QUE CAUSARÁ UN IMPUESTO DE TRANSFERENCIA DE BIENES CORPORALES MUEBLES Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS (ITBMS) DE B/. 2,537.50, DANDO UN MONTO TOTAL DE B/. 38,787.50, YA QUE CUMPLE A CABALIDAD CON LO REQUERIDO EN EL PLIEGO DE CARGOS PARA ESTA CONTRATACIÓN. ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR LA PUBLICACIÓN DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN POR EL TÉRMINO DE DOS (2) DÍAS HÁBILES, EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PANAMACOMPR Y EN EL TABLERO DE ANUNCIOS DE ACTOS PÚBLICOS QUE MANTIENE LA ENTIDAD, PARA EFECTO DE SU NOTIFICACIÓN A LOS INTERESADOS. ARTÍCULO TERCERO: EN CONTRA DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN, PODRÁ INTERPONERSE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, DENTRO DE LOS CINCO (5) DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN.

De los hechos en que se sustenta el recurso de impugnación, extraemos que la disconformidad de la recurrente se dirige contra la decisión de la entidad contratante de adjudicar a MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., el acto público No.2018-3-10-0-08-CM-005399, ya que dicha propuesta incumplió con el pliego de cargos, contrario a lo manifestado por la Superintendencia de Bancos.

En este propósito y debido a la obligación que tiene el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de motivar posturas y enfoque de las diversas situaciones de índole jurídico, nos corresponde entrar a dilucidar la controversia, referente a lo argumentado por la recurrente y la entidad contratante, así como analizar cada una de las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo, y en el registro electrónico del acto público de marras.

A la luz del Principio de Economía, contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, 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 del referido Texto Único, 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.

De igual forma, la adjudicación de los actos de selección de contratistas, está reglamentada en el artículo 65 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de 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 ha cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley, adjudicará el acto de selección de contratista.

“Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratistas. 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 rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información original del acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del

9



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 gubernativa, 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.”

Aunado a lo anterior, el artículo 125 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, señala que, cumplidas las formalidades establecidas en la Ley, este Reglamento y el pliego de cargos, el jefe o representante de la entidad contratante que convoca el acto o el servidor público en quien se delegue, procederá a adjudicar el acto de selección de contratista, a través de resolución motivada en un período no mayor de cinco días hábiles.

En consecuencia, este Tribunal procedió con el análisis de las propuestas presentadas dentro del acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, para el “*Suministro e instalación de mobiliario*”, con un precio de referencia de CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.50,000.00).

Primero, examinamos la propuesta presentada por la adjudicataria MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., por ser la oferta con el precio más bajo, por la suma de TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 50/100 (B/.38,787.50), visible de foja 035 a 110 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*; dando como resultado que la proponente no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, por los siguientes motivos:

El contenido de la declaración jurada de medidas de retorsión entregada por MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A. con su propuesta, no está acorde a lo consagrado en el artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016 (normativa vigente que regula la materia), ni con el modelo suministrado por la entidad contratante (foja 104 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

Documentos Adjuntos			
Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
Especificaciones Técnicas	Especificaciones Técnicas	24-08-2018 04:14 PM	
Desglose de Precios	Otros	24-08-2018 04:19 PM	
Modelo de Declaración Jurada	Otros	24-08-2018 04:23 PM	

Por su parte, frente a los señalamientos de la impugnante, referente a la aportación de las Certificaciones ISO 9001 y 14001 por MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., se observa que las aludidas Certificaciones están apostilladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia; contraviniendo con lo estipulado el pliego de cargos del acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399 (fojas 044 a 049 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

Segundo, revisamos la propuesta que sigue en precio más bajo, siendo esta la de OFFICE DESIGN DE PANAMÁ (ODP), S.A., por la suma de TREINTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS DIEZ BALBOAS CON 71/100 (B/.39,810.71), visible de foja 111 a 172 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, la

27



cual arrojó como resultado que no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, por las siguientes razones:

OFFICE DESIGN DE PANAMÁ (ODP), S.A. presentó su declaración de incapacidad legal para contratar con un fundamento legal incorrecto; es decir, en vez de hacer alusión al artículo 19 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, el proponente plasmó como fundamento de derecho el artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016, que regula lo relacionado a la declaración jurada de medidas de retorsión (foja 155 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

Con relación a lo manifestado por la impugnante, referente a la aportación de las Certificaciones ISO 9001 y 14001 por OFFICE DESIGN DE PANAMÁ (ODP), S.A., las mismas reposan de foja 121 a 132 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico de *PanamaCompra*.

Tercero, verificamos la propuesta que sigue en precio, siendo esta la de ROCHELLE MARLEIKA JARQUIN PINILLA, por la suma de CUARENTA Y NUEVE MIL, NOVECIENTOS VEINTISIETE BALBOAS CON 27/100 (B/.49,927.27), visible de foja 318 a 331 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, dando como resultado que la proponente no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, por las siguientes causas:

La proponente no entregó Certificado de Proponente emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas (numeral 2 de "Otros Requisitos" del pliego de cargos); el Formulario de Propuesta no está debidamente firmado por la representante legal ni se colocó las marcas, modelo, casa productora y país de origen de los bienes a suministrar, tal cual lo requirió el pliego (numeral 1 de "Otros Requisitos"; documento visible de foja 321 a 324 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*); no aportó diseño del mobiliario propuesto (numeral 5 de "Otros Requisitos" del pliego de cargos); no presentó catálogos o folletos con imágenes a colores con las especificaciones técnicas, ni las correspondientes muestras físicas de los acabados (numeral 6 de "Otros Requisitos" del pliego); no entregó las Certificaciones ISO 9001 y 14001 solicitadas en el pliego (numeral 7 de "Otros Requisitos"). Además, el aviso de operaciones entregado por ROCHELLE MARLEIKA JARQUIN PINILLA, no está acorde para las actividades descritas por la Superintendencia de Bancos, en el pliego de cargos del acto público No.2018-3-10-0-08-CM-005399 (foja 326 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

Cuarto, analizamos la propuesta que sigue en precio, siendo esta la de la recurrente (**EASY OFFICE, INC.**), por la suma de CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON 04/100 (B/.49,998.04), visible de foja 173 a 317 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, dando como resultado que la proponente cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos [certificado de existencia del proponente (foja 312); poder de representación en el acto público (fojas 310 y 174); paz y salvo de renta (foja 308); paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social (foja 306); declaración jurada de medida de retorsión (foja 304); aviso de operaciones (fojas 301 a 302); incapacidad legal para contratar (foja 299); formulario de propuesta (foja 297); certificado de proponente emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas (foja 295); desglose de precios (foja 291); diseño de mobiliario (fojas 202 a 210); catálogos o folletos con especificaciones técnicas y

21



muestras físicas de los acabados (fojas 212 a 289 y 198 a 201); certificaciones ISO 9001 y 14001 (fojas 177 a 196)].

Cabe resaltar que pese a que, en el formulario de propuesta la proponente no coloca la dirección de correo electrónico, en atención numeral 1 de “Otros Requisitos” del pliego de cargos, se puede observar que el correo electrónico consta en las diversas notas que **EASY OFFICE, INC.** acompañó con la documentación que entregó con su oferta; por lo que debe prevalecer el principio de economía que regenta la contratación pública, contenido en el artículo 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, en virtud del cual defectos de forma que no incidan directamente en la naturaleza del acto no deben constituir excusas para no decidir la adjudicación.

Ahora bien, el artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante Ley 61 de 2017, desarrolla algunos conceptos, entre los cuales podemos citar:

“...

Adjudicación: Acto por el cual la entidad licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, con base en esta Ley, en los reglamentos y en el **pliego de cargos**, y le pone fin al procedimiento precontractual. La adjudicación podrá ser de manera global o por renglón.

Pliego de Cargos: Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones. En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquiera condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho.

...”

(Lo resaltado es nuestro).

De lo preceptuado por el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, se concluye que el pliego de cargos incluye reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones, asegurando una escogencia objetiva; por lo que la entidad contratante con la estructuración de su pliego, fija los requisitos para participar en el procedimiento de selección de contratista, así como los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes, y las condiciones generales, especificaciones técnicas y condiciones especiales referente al objeto de la contratación, entre otros (artículo 33 del citado Texto Único de la Ley 22 de 2006). Así mismo, la excerta legal nombrada, establece que las condiciones especiales son las estipulaciones elaboradas por la entidad contratante, aplicables a un procedimiento determinado, en atención a sus elementos específicos, en donde se incluyen entre otros, los factores objetivos de selección a utilizar en los respectivos actos públicos (artículo 37 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017); es decir, que los factores/reglas por transparencia, publicidad, igualdad de proponentes y debido proceso, entre otros, no deben ser variadas posteriormente sin la debida forma y sin conocimiento de todos los involucrados en el procedimiento de selección de contratista.

91



Así las cosas, por las razones antes descritas y debido a que a la empresa a quien se le adjudicó el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399 no cumplen con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, lo oportuno es *revocar* el Cuadro de Cotizaciones SBP-ADM-GC-511-2018 de 13 de septiembre de 2018, emitido por la Superintendencia de Bancos, con fundamento artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018:

“Artículo 213. (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.”

Como consecuencia de la decisión a la que arribamos, esta Colegiatura estima oportuno reforzar y profundizar en algunos conceptos propios de la contratación pública.

En este sentido, hemos dicho que lo establecido en el pliego de cargos constituye los límites que tiene que cumplir el administrador. Apartarse de ello sería contradictorio a los principios de la contratación pública, lo que a su vez diferiría con las resoluciones previas dictadas por este Tribunal.

Al respecto es oportuno precisar, que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ha mantenido el criterio sostenido en reiteradas ocasiones de que *“El pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente es de obligatorio cumplimiento para todos aquellos que se encuentran sujetos a esas 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 confeccionó pretendiendo adjudicar el acto público a una empresa que no se ajusta, a lo establecido en el pliego de cargos.”* (Resolución No.059-2010-Pleno/TAdCP de 23 de diciembre de 2010).

Sobre la base de los planteamientos anteriores, es importante resaltar lo contenido en el artículo 23 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, el cual en su letra señala 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.*
- 2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas,** *sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta*

9



administrativa grave.

3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.
4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual, el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.
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."*
(Lo resaltado es nuestro).

En un Estado de Derecho, la Administración se somete a un orden que debe cumplir y hacer cumplir, sin criterios subjetivos, con el único propósito de evitar la discrecionalidad o, peor aún, la arbitrariedad; de tal manera que la Administración no puede evaluar propuestas bajo criterios subjetivos ya que incurriría en discrecionalidades.

Por otra parte, en lo referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal opina que es procedente 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: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones SBP-ADM-GC-511-2018 de 13 de septiembre de 2018, por la cual la Superintendencia de Bancos adjudicó el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399, a MARCUCCI LINEA ITALIA, S.A., por la suma de TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 50/100 (B/.38,787.50).

SEGUNDO: ADJUDICAR a **EASY OFFICE, INC.**, el acto público de selección de contratista para la Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399, para el "Suministro e instalación de mobiliario", por la suma de CUARENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON 04/100 (B/.49,998.04); por ser la propuesta que cumple con todo los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.04-19-43537-0, expedida por Óptima Compañía de Seguros, S.A., a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y como beneficiarios a la Superintendencia de Bancos / Contraloría General de la República, por la suma de SIETE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 71/100 (B/.7,499.71); cuya diligencia de consignación No.107-2018 de 25 de septiembre de 2018, reposa a foja 020 del expediente jurídico.

CUARTO: DEVOLVER a la Superintendencia de Bancos, el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista para la

Contratación Menor No.2018-3-10-0-08-CM-005399, integrado por un (1) tomo con trescientos cincuenta y cuatro (354) folios útiles, con sus respectivas muestras, según informe que reposa a foja 085 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 transcurrido dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el referido sistema.

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 No.127-2018, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 2, 20, 21, 22, 23, 33, 37, 52, 65, 136, 145, 146, 148, 151, 152, 153 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 79, 125, 207 y subsiguientes y 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

