



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 129-2018

RECURRENTE: COMIPEL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución DSA-0561-2018 de 17 de septiembre de 2018, emitida por la Universidad de Panamá, por medio del cual se adjudicó el acto de selección de contratista N°2018-1-09-0-08-CM-044682.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.205-2018-Pleno/TACP de 31 de octubre de 2018 (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 y el Decreto Ejecutivo 188 de 27 de noviembre de 2009 que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", ambas 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 Universidad de Panamá, publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el día 31 de agosto de 2018, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 06 de septiembre de 2018, en horario de 8:00 hasta la 10:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista No. 2018-1-09-0-08-CM-044682, cuyo objeto contractual es el "Suministro de Afiladora de Cuchilla de Alta Precisión para la Imprenta Universitaria".

81



Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron abiertas el mismo día de la entrega, es decir, el día 06 de septiembre de 2018, desde las 10:01 de la mañana.

La Universidad de Panamá, luego del trámite correspondiente al procedimiento de compra menor decidió adjudicar el acto público bajo análisis, mediante la Resolución DSA-0561-2018 de 17 de septiembre del presente año a la empresa **RICORGRAPH, S.A.**, por un precio de Treinta y Siete Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/. 37,500.00), por ser considerada la oferta de menor precio, cumpliendo con todos los requisitos del pliego de cargos. Cabe destacar que la resolución de adjudicación fue publicada en el portal electrónico el día 21 de septiembre de 2018. (visible a fojas 71 a la 72 del expediente administrativo).

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 reordenada por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, es decir, el día 27 de septiembre de 2018, al Lcdo. Edmundo A. Hernández T., quien actúa en su condición de representante legal de la empresa **COMIPEL, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación contra la Resolución DSA-0561-2018 de 17 de septiembre de 2018, proferida por la Universidad de Panamá que adjudicó a la empresa **RICORGRAPH, S.A.**, el acto público No. 2018-1-09-0-08-CM-044682 (recurso de impugnación visible a fojas 10 a la 11 del expediente del Tribunal).

III. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

El Lcdo. Edmundo A. Hernández T., abogado en ejercicio y en su condición de representante legal de la empresa recurrente, sustentó su libelo de demanda con fundamento en las siguientes manifestaciones:

Señala en sus hechos que mediante la Resolución DSA-0561-2018 de 17 de septiembre de 2018, la Universidad de Panamá adjudicó a la empresa **RICORGRAPH, S.A.**, el acto público No. 2018-1-09-0-08-CM-044682; sin embargo, el recurrente indica que su propuesta es la de menor precio y además también cumple con todo lo establecido en el pliego de cargos, por ende, peticiona que se revoken los efectos del acto impugnado y se le adjudique el acto público de marras a su representada.

En base a todo lo *ut supra* expresado, el censor considera que la propuesta de la empresa adjudicataria no cuenta con las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de cargos, aunado a que la entidad licitante infringe los principios de transparencia, responsabilidad y debido proceso, siendo de esta manera quebrantado el deber de la selección objetiva y justa, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación aplicable para la contratación pública, específicamente en el procedimiento para la modalidad de Compra Menor.

31



IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.119-2018/TACP de 28 de septiembre de 2018, 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. Edmundo A. Hernández T., en calidad de abogado en ejercicio y representante legal de la empresa **COMIPEL, S.A.**, resolución que fue publicada el día 1 de octubre de 2018, en el portal electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndose traslado del recurso presentado a la Universidad de Panamá, para que a partir de la notificación de la resolución precitada, compulsara dentro del término de tres (3) días hábiles, el informe de conducta acompañado del expediente administrativo.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota No. 3089-18 de 4 de octubre de 2018, la Universidad de Panamá, 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 del 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, este Tribunal puntualiza 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 2018-1-09-0-08-CM-044682 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 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.

De conformidad a las reglas del régimen jurídico aplicable a las contrataciones públicas nos permitimos realizar las siguientes manifestaciones:



La empresa **RICORGRAPH, S.A.**, a quien fue adjudicado el acto público No. 2018-1-09-0-08-CM-044682; no debió ser favorecida –según el impugnante–, 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 Universidad de Panamá.

El día de presentación de las propuestas, participaron tres (3) proponentes, los cuales detallamos a continuación, así:

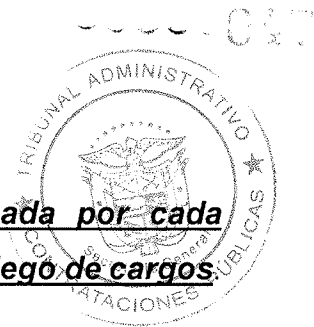
Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
428510-1-428441-83	RICORGRAPH, S.A.	05-09-2018 02:13 p.m.	37,500.00
31736-191-244593-50	COMIPEL, S.A.	06-09-2018 09:09 a.m.	39,000.00
323-46-69961-24	Intergraphic, Inc.	06-09-2018 07:53 a.m.	47,000.00

Luego de realizar la verificación procesal de las tres (3) propuestas de menor precio, atendiendo al procedimiento invocado proseguimos con la evaluación de las mismas, por ende, este Tribunal somete a escrutinio la propuesta de menor precio perteneciente a la empresa **RICORGRAPH, S.A.**, por la suma de Treinta y Siete Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/. 37,500.00). 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 41 a la 62, el producto ofertado en el formulario de propuestas, no satisface las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos con respecto al objeto contractual que es la “*Suministro de Afiladora de Cuchilla de Alta Precisión para la Imprenta Universitaria*”; puesto que presentó el formulario de propuesta con una evidente inexactitud (f. 60 del expediente administrativo) respecto a los términos de referencias publicados en el pliego de cargos, ya que según el punto 6 de otros requisitos del pliego de cargos, indica que todo proponente debe incluir en su propuesta el modelo del producto ofertado, aunado a que no reúne los parámetros técnicos al respecto del motor y la velocidad del carro variable o afilado establecidos tanto en la requisición de la unidad gestora como en el pliego de cargos.

Aunado a lo antes expresado esta Colegiatura debe señalar que al momento que se les solicita a todos los proponentes la entrega de sus formularios de *propuesta-oferta* dentro de un acto de selección de contratista determinado según lo dispuesto en el artículo 50 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, tienen el deber de entregarlos en aras de que sus ofertas sean valoradas en igualdad de oportunidades, y las mismas no podrán ser retiradas, sustituidas ni modificadas después de celebrado el acto público; siendo entonces la oferta presentada vinculante para la empresa que resulte adjudicataria de un determinado acto de selección de contratista; la cual no podrá ser distorsionada o modificada en el precio u objeto contractual original, lo cual es objeto de valoración de este Tribunal, y sobre todo ante la potencialidad de proferir resoluciones inhibitorias,

29



puesto que lo vinculante en este caso es la propuesta rubricada por cada proponente de acuerdo a los términos de referencia exigidos en el pliego de cargos.

Consecuente con lo ya externado, este Tribunal pasa a verificar la siguiente propuesta de menor precio siendo el proponente la empresa **COMIPEL, S.A.**, quien ofertó un monto de Treinta y Nueve Mil Balboas con 00/100 (B/. 39,000.00); de acuerdo a lo escrutado en el expediente administrativo y cotejado con el portal electrónico "PanamaCompra", se observa lo siguiente: Que al verificar el expediente administrativo a infolios 24 a la 40, se encuentran los siguientes documentos habilitantes u obligatorios, tales como: certificado de Registro Público de la empresa proponente (f. 36); constancia de inscripción de AMPYME (f. 24); aviso de operación (fs. 32-33); formulario de propuesta (f. 38); Certificado de Paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos (f. 34); paz y salvo de la Caja de Seguro Social (f. 35), declaración jurada de medida de retorsión (f. 31); declaración jurada de no incapacidad legal para contratar con las entidades estatales (f. 30); copia de la cédula de identidad del representante de la empresa (f. 37). Concluimos indubitadamente que la empresa proponente cumple con la presentación de la documentación solicitada, y con las especificaciones técnicas para la adquisición del "Suministro de Afiladora de Cuchilla de Alta Precisión para la Imprenta Universitaria" según consta en las fojas *supra citadas* del expediente administrativo, subsumiéndose en lo establecido dentro del pliego de cargos.

Siendo la tarea de este Tribunal señalar que las *propuestas-ofertas* de los distintos proponentes deben ser valoradas en forma integral, particularmente la documentación solicitada por las entidades licitantes a manera que las mismas reúnan las características necesarias e imperativas, y además, que las mismas sean claras, precisas y ciertas al momento de su verificación de tal modo que puedan ser beneficiadas con la adjudicación.

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.

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 la propuesta presentada por la empresa **RICORGRAPH, S.A.**

En razón de lo antes expuesto resulta necesario hacer hincapié en que los términos y referencias publicados para el acto público de marras, los cuales muestran con claridad que todo *proponente-ofertante* debe indicar la marca, modelo, casa productora, país de origen y garantía, esto último teniendo en cuenta que lo que busca toda entidad licitante es que el bien propuesto cuente con la calidad y funcionalidad requerido en el pliego de cargos; es por esto que esta Colegiatura al realizar el examen de la propuesta de la empresa adjudicataria (fs. 41-62 expediente administrativo) se considera que el producto ofertado no se encuentra debidamente singularizado y la calidad del mismo, puesto que en el formulario de propuesta se omitió el modelo del producto, lo cual hace no determinable por ende la oferta no cumple con uno de los caracteres propios de todo procedimiento de selección de contratista como es que toda propuesta debe ser completa en vista de la futura formalización de una orden de compra o contrato administrativo correspondiente; entiéndase por esto que toda oferta deberá contener lo estrictamente esencial o básico que le permita a la entidad licitante tener concretamente la certeza de la intención del proponente aunado de que el producto deberá cumplir con las especificaciones del pliego de cargos. Al respecto de la determinación de la obligación pactada el código civil patrio en su artículo 1124 dispone que "El objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie. La indeterminación en la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato, siempre que sea posible determinar sin necesidad de nuevo convenio entre los contratantes". De la norma antes citada, se desprende que mientras se pueda tener como cierta la cosa (predeterminación) a contratar por las partes se podrá proceder con la fase contractual teniendo claro que la entidad licitante podrá justipreciar de conformidad con lo requerido y lo recepcionado por parte de un determinado *proponente-ofertante*. Es indudable que para que se lleve a cabo cualquier procedimiento de selección de contratistas existe la necesidad de que antes de la formación del contrato las entidades licitantes tengan como cierto y determinado el objeto ofertado por cualquier proponente, de allí emerge la motivación por parte de los departamentos de compras de las distintas entidades licitantes para establecer en los pliegos de cargos la exigencia que los proponentes indiquen en su oferta la marca, el modelo y la casa productora de los bienes propuestos. Ahora bien, podemos expresar que la empresa **RICORGRAPH, S.A.** no consigue establecer en su propuesta las especificaciones técnicas del bien propuesto por ellos, al no puntualizar el modelo, por lo que no se puede determinar en forma cierta el bien que será entregado a la entidad licitante. Siendo la tarea de este Tribunal señalar que las *propuestas-ofertas* de los distintos proponentes deben ser valoradas en forma integral, particularmente la documentación solicitada por las entidades licitantes a manera que las mismas reúnan las características necesarias e imperativas, y, además, que las mismas sean claras, precisas

21



y ciertas al momento de su verificación de tal modo que puedan ser beneficiadas con la adjudicación.

Esta colegiatura estima que le asiste la razón al recurrente, Lcdo. Edmundo A. Hernández T., abogado en ejercicio y en su condición de representante legal de la empresa recurrente **COMIPEL, S.A.**, en cuanto al cumplimiento de los requisitos y exigencias solicitadas para el acto público realizado por procedimiento de selección de contratista (Compra Menor), por lo que este Tribunal se dispone a *revocar* el acto administrativo impugnado (Resolución DSA-0561-2018 de 17 de septiembre de 2018) emitido por la Universidad de Panamá, a través del cual se adjudica el acto público No. 2018-1-09-0-08-CM-044682, a la empresa **RICORGRAPH, S.A.**, por un precio de Treinta y Siete Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/. 37,500.00), y a restablecer el derecho vulnerado adjudicando el procedimiento de selección de contratista No. 2018-1-09-0-08-CM-044682 a la Empresa **COMIPEL, S.A.**; por ser, luego del análisis objetivo y justo, la oferta más favorable a la Universidad de Panamá, con base a lo estipulado en el pliego de cargos y las disposiciones jurídicas aplicables según lo dispuesto en la legislación patria sobre contrataciones públicas.

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 cuanto a lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del infolio administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por parte de la impugnante, se ordena la devolución de la fianza de recurso de impugnación consignada (Diligencia No. 109-2018) emitida por Acerta Compañía de Seguros S.A., por un monto de Cinco Mil Ochocientos Cincuenta Balboas con 00/100 (B/. 5,850.00) a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas / Universidad de Panamá/ Contraloría General de la República.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos de la Resolución DSA-0561-2018 de 17 de septiembre de 2018, del acto público N°2018-1-09-0-08-CM-044682, proferido por la Universidad de Panamá, por el cual se decidió adjudicar a la empresa **RICORGRAPH, S.A.**, en virtud de que la propuesta presentada cumplía con todos los requisitos y las exigencias solicitadas en el procedimiento de selección de contratista por compra menor, por un precio de Treinta y Siete Mil Quinientos Balboas con 00/100 (B/. 37,500.00).

SEGUNDO: RESTABLECER el derecho vulnerado, adjudicando el acto público N°2018-1-09-0-08-CM-044682 a favor de la Empresa **COMIPEL, S.A.**, quien oferto un monto de

27

Treinta y Nueve Mil Balboas con 00/100 (B/ 39,000.00), por las razones jurídicas expuestas en la parte motiva de la presente resolución administrativa.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación FIMI-674 consignada (Diligencia No. 109-2018) el día 27 de septiembre de 2018, expedida por Acerta Compañía de Seguros, S.A., por un monto de CINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON 00/100 (B/. 5,850.00), que representa el Quince por ciento (15%) del valor total propuesto por el recurrente a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, beneficiaria la Universidad de Panamá / Contraloría General de la República. (fojas 22 a la 23 del expediente del Tribunal).

CUARTO: REMITIR el expediente administrativo del acto público No. 2018-1-09-0-08-CM-044682, a la Universidad de Panamá, contentivo de un (1) tomo integrado por ochenta y cinco (085) 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.

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°129-2018/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,


JOSE ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General.

JAR/c.a.c.y.

