



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 134-2018

RECURRENTE: INDUSTRIAL MARINE & SAFETY EQUIPMENT, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución RA-074 de 25 de septiembre de 2018, emitida por el **MINISTERIO DE GOBIERNO** mediante la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista No.2018-0-04-0-08-LP-010403.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°234-2018-Pleno/TACP de 11 de diciembre de 2018 (Decisión).

CONSIDERANDO:

El Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017, en su artículo 136 crea al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 207 y 210, 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 16 de julio de 2018, el **MINISTERIO DE GOBIERNO**, publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para la celebración del acto público de selección de contratista No.2018-0-04-0-08-LP-010403, para la **"ADQUISICIÓN DE EQUIPOS PARA EQUIPAR EL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS DEL SINAPROC, POR MOTIVO DE LA JORNADA MUNDIAL DE LA JUVENTUD"**, con un precio de referencia de DOSCIENTOS TREINTA MIL NOVECIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON 00/100. (B/.230,950.00).

De acuerdo al registro electrónico del acto público, la recepción de las ofertas se dio el 29 de agosto de 2018, en horario de 9:00 a.m. a 10:00 a.m. y la apertura se verificó ese mismo día a las 10:01 a.m. Participaron las siguientes empresas:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
696272-1-467757-62	ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER	29-08-2018 09:49 a.m.	226,837.33
2042040-1-746543-1	INDUSTRIAL MARINE & SAFETY EQUIPMENT, S.A.	29-08-2018 08:50 a.m.	212,127.50

51



El **MINISTERIO DE GOBIERNO**, mediante Resolución RA-074 de 25 de septiembre de 2018, adjudicó a la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER**, el acto público de selección de contratista No.2018-0-04-0-08-LP-010403, referente a la *“ADQUISICIÓN DE EQUIPOS PARA EQUIPAR EL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS DEL SINAPROC, POR MOTIVO DE LA JORNADA MUNDIAL DE LA JUVENTUD”*, por el monto de DOSCIENTOS VEINTISEIS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 33/100 (B/.226,837.33).

La Resolución anteriormente descrita, fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el 27 de septiembre de 2018, contra la cual el licenciado EDUARDO MATA BOTACIO, en calidad de apoderado especial de **INDUSTRIAL MARINE & SAFETY EQUIPMENT, S.A.**, presentó en tiempo oportuno el 02 de octubre de 2008 ante la Secretaría General de este Tribunal formal Recurso de Impugnación en contra de la Resolución RA-074 de 25 de septiembre de 2018, proferida por el MINISTERIO DE GOBIERNO. (Fojas 016-042 del expediente del Tribunal).

II. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

El recurso de impugnación presentado por el licenciado EDUARDO MATA BOTACIO, en calidad de apoderado especial de **INDUSTRIAL MARINE & SAFETY EQUIPMENT, S.A.**, se fundamentó en que la emisión del acto administrativo de la entidad no se dio con estricto apego a la norma; y le adjudicó el acto público a una empresa que no cumplió con los requisitos exigidos.

Continuó señalando que la entidad no dio respuesta a las interrogantes y consultas que realizó en la reunión previa y homologación que se llevó a cabo, considerando que tal situación lo dejó en desigualdad de condiciones, incumpléndose con el principio de igualdad de los proponentes.

Manifestó su disconformidad en cuanto al informe de la comisión verificadora, al señalar que no se cumplió con ciertos requisitos y especificaciones técnicas, además de las inconsistencias que presentaron ciertos equipos ofertados, alegando el recurrente que su propuesta sí cumplió con la presentación de las muestras físicas tal cual se exigió en el pliego de cargos y, a su criterio, su empresa presentó la mejor oferta y también cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, por lo que solicitó a este Tribunal que se revoque la resolución que adjudica el acto público bajo estudio.

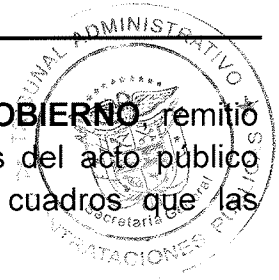
III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Previo verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al recurso de impugnación, este Tribunal procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley de contrataciones públicas, admitiendo el mismo mediante Resolución No.122-2018/TACP de 03 de octubre de 2018; visible a fojas 058-060 del expediente jurídico; del cual se le dio traslado al **MINISTERIO DE GOBIERNO**, así como se requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo.

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

El 17 de octubre de 2018, se recibió en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, Nota MG-009753-18 de 11 de octubre de 2018, visible a foja

069 del expediente jurídico, mediante la cual el **MINISTERIO DE GOBIERNO** remitió las muestras físicas presentadas por los proveedores participantes del acto público No.2018-0-04-0-08-LP-010403, acompañadas de sus respectivos cuadros que las detallan. (Fojas 072-078 del expediente del Tribunal).



De igual, forma remitió el Informe de Conducta, en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad, visible a fojas 070-071 del expediente jurídico, acompañado de copia autenticada del expediente administrativo del acto público en estudio, el cual consta de un (1) tomo conformado por doscientas cincuenta y uno (251) fojas útiles, conforme el informe de trámite de 18 de octubre de 2018 ubicado a foja 086 del expediente del Tribunal.

El informe de conducta en lo medular señaló que el procedimiento de selección de contratista se realizó en cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en las normas de contrataciones públicas y su reglamentación, por lo que fue adjudicado a la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER**.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

De los hechos en que se sostiene el recurso, extraemos que la discrepancia del recurrente se regenta contra la decisión de la entidad licitante de adjudicar el acto público a la empresa **ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER**, al considerar que ésta no cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, por lo que consideró que el procedimiento de selección no se dio con estricto apego a la norma; oponiéndose a lo vertido por la comisión verificadora dado que, según señaló, su empresa presentó la mejor oferta y también cumplió con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Por su parte, la entidad manifestó que realizó el procedimiento de selección de contratista en cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en las normas de contrataciones públicas y su reglamentación.

Expresados los antecedentes del recurso en cuestión, este Tribunal considera factible resolver el fondo del mismo, en cumplimiento a 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, que permite decidir el fondo del recurso sin necesidad de que se practiquen pruebas, cuando su objeto versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

No obstante, para proceder con el análisis de las propuestas, frente a los argumentos del recurrente, los planteamientos de la entidad y el expediente administrativo, iniciamos este análisis, señalando que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, es una Licitación Pública, consagrada en el artículo 53 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018.

“Artículo 53. Licitación Pública. La Licitación Pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). ...”

(Lo resaltado es nuestro).

De manera que en el presente acto público se estableció como criterio de selección, la

21



viabilidad de adjudicar el mismo, al proponente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Siendo así, los miembros de la Comisión verificadora, luego de analizar las propuestas, en su informe de evaluación, visible a fojas 224-235 del expediente administrativo y publicado en "PanamaCompra" el 14 de septiembre de 2018, recomendó adjudicar el acto público a la empresa **ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER**, por haber cumplido con todos los requisitos obligatorios, otros requisitos y especificaciones técnicas del pliego de cargos.

Debido a la obligación que tiene esta instancia administrativa, de examinar las diversas condiciones de índole jurídico, corresponde a esta entrar a dilucidar las presuntas contradicciones que se presentan en esta causa, así como analizar cada una de las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público.

Observamos que el acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución RA-074 de 25 de septiembre de 2018, emitida por el MINISTERIO DE GOBIERNO, la cual principalmente dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: ADJUDICAR el Acto Público No.2018-0-04-0-08-LP-010403, para la ADQUISICIÓN DE EQUIPOS PARA EQUIPAR EL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS DEL SINAPROC, POR MOTIVO DE LA JORNADA MUNDIAL DE LA JUVENTUD, al proponente ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, por la suma de \$/226,837.33, por cumplir a cabalidad con todos los requisitos y exigencias en el Pliego de Cargos.

Sobre este punto, es importante determinar si la entidad obró acorde al ordenamiento jurídico para la adjudicación del Acto de Licitación Pública referente a la "ADQUISICIÓN DE EQUIPOS PARA EQUIPAR EL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS DEL SINAPROC, POR MOTIVO DE LA JORNADA MUNDIAL DE LA JUVENTUD", a la empresa **ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER**.

En este sentido, el artículo 53 de la Ley 22 de 2006, es claro al señalar las reglas de verificación y evaluación de las propuestas para éstos procedimientos, al indicar lo siguiente:

"...

En la celebración de la licitación pública, se observarán las siguientes reglas:

1. ...

9. *La comisión verificadora evaluará, en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.*

10. *Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.*

11. *Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, por parte de todos los proponentes.*

..."

Expresados los planteamientos que anteceden y en constatación con el artículo citado,



procedemos entonces con el análisis de las propuestas participantes, iniciando por la oferta de menor precio que fue presentada por **INDUSTRIAL MARINE & SAFETY EQUIPMENT, S.A.**, por la suma de B/.212,127.50, cuyos documentos que aportó con su propuesta, se encuentran visibles en el registro electrónico del acto, así como en el expediente administrativo (fojas 140 a 187), de los cuales se observó incumplimiento con el punto No.16 del pliego de cargos, ya que la nota fechada 29 de agosto de 2018, visible a foja 181 del expediente administrativo, donde ofreció garantía de un (1) año para los productos que ofertó, no fue firmado ni por el representante legal de la empresa ni por los poderdantes facultados para actuar en este acto público; así como también se observó que las cartas de distribuidor autorizado de fábrica que presentó no cumplieron con las autenticaciones a través del sello de la apostilla, por ser documentos que provienen del extranjero.

De igual forma, el documento que presentó como catálogo del collar cervical ajustable (foja 161 del expediente administrativo), no contiene las descripciones del objeto, cuando así lo requirió el pliego de cargos en el punto No.17.

De lo anterior se desprende que la propuesta no satisface todos los requerimientos de obligatorio cumplimiento; por tanto, estimamos que dicha propuesta no se ajustó a lo exigido en el pliego de cargos.

En atención a la propuesta analizada es menester aclarar que si bien el señor Roosevelt Thayer Galindo, en su condición de representante legal de dicha empresa, confirió poder amplio y suficiente a favor del señor Carlos Sasso a fin que representara a la sociedad en todos los actos públicos, al analizar tal documento observamos que se trata de un poder general y no especial, por lo que en este caso debió ajustarse a los parámetros establecidos en el Código de Procedimiento Civil, para los poderes generales; es decir que el mismo debió estar inscrito en el Registro Público de Panamá; sin embargo, se evidenció que los documentos aportados con la propuesta fueron firmados por el representante legal de la empresa, el señor Roosevelt Thayer Galindo; por lo instamos a los proponentes a generar de manera correcta los documentos necesarios para la presentación de sus propuestas.

Continuando con la verificación de la siguiente propuesta, **ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER**, a quien se le adjudicó el acto público objeto de la presente revisión, por el monto de B/.226,837.33, observamos tanto en el expediente administrativo a fojas 76-138, como en el portal electrónico, los documentos aportados por la oferente, cumpliendo así con todos los requerimientos de obligatorio cumplimiento; al igual que cumplió con las especificaciones técnicas requeridas para el objeto contractual, por lo que resulta merecedora de la adjudicación del acto público de selección de contratista.

Siendo que la adjudicación de los actos de selección de contratistas, está regulada en el artículo 65 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante 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 han cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley 22 de 2006, adjudicará el acto de selección de contratista, este tribunal estima que la adjudicación se realizó en debida forma. Veamos lo dispuesto por la norma legal:

“Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratista. 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

51



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 rechazaran las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del 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 alternativa, 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.”

(Lo resaltado es nuestro)

En esta ocasión, estimamos apropiado recordar que este Tribunal en reiteradas ocasiones ha sostenido el criterio 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 los que se encuentran sujetos a estas reglas, por lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por los proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

Luego del análisis de los hechos y en atención a lo anteriormente valorado, este cuerpo colegiado considera que lo procedente es confirmar los efectos de la resolución impugnada, sobre la base del artículo 213 del Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal estima procedente su devolución, ya 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: CONFIRMAR los efectos de la Resolución RA-074 de 25 de septiembre de 2018, emitida por el MINISTERIO DE GOBIERNO mediante la cual adjudicó el acto público de selección de contratista No.2018-0-04-0-08-LP-010403 a la empresa **ROCAYOL & SAFETY INDUSTRIAL CENTER**, por el monto de DOSCIENTOS VEINTISEIS MIL CIENTO TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 33/100 (B/.226,837.33), para la “ADQUISICIÓN DE EQUIPOS PARA EQUIPAR EL CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS DEL SINAPROC, POR MOTIVO DE LA JORNADA MUNDIAL DE LA JUVENTUD”,

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación mediante No.89B72000, expedido por el Assa Compañía de Seguros, S.A., el 1 de octubre de 2018, por el monto de VEINTITRÉS MIL NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.23,095.00), según diligencia de consignación No.113-2018, que reposa a folio 043 del expediente del Tribunal.

31

TERCERO: DEVOLVER al MINISTERIO DE GOBIERNO, el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista No.2018-0-04-0-08-LP-010403, el cual consta de un (1) tomo conformado por doscientas cincuenta y uno (251) fojas útiles, y las respectivas muestras físicas presentadas.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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.

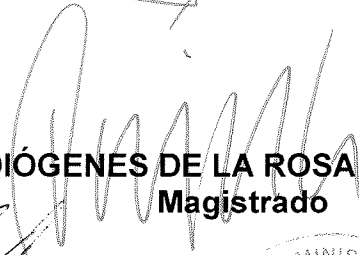
SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.134-2018, previa anotación en el registro respectivo.

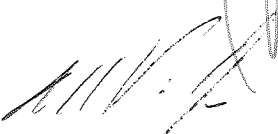
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 53, 65, 136, 145, 146, 148 y 152 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 85, 193, 207, 210, 213, 214, 222 y 223 del Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018; Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

