



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 155-2018

RECORRENTE: MIGUEL ANGEL FLORES MIRANDA

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 841 del 24 de octubre de 2018, emitido por la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, mediante el cual declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista N°2018-1-06-0-08-CM-008132.

MAGISTRADO PONENTE: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°012-2019-PLENO/TACP de 4 de enero de 2019. (Decisión)

CONSIDERANDO:

Que 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.

En cumplimiento del artículo 41 de la Ley 22 de 2006, el 12 de octubre de 2018, la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, publicó el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para la celebración del procedimiento de selección de contratista N°2018-1-06-0-08-CM-008132, para el *"SERVICIO DE PERITAJE PARA DETERMINAR EL MONTO A COMPENSAR E INDEMNIZAR POR LA CONSTITUCIÓN DE LA SERVIDUMBRE FORZOZA SOBRE LA FINCA 11125, PROPIEDAD DE LA EMPRESA TYMSA"* (sic), con un precio de referencia de CUARENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.40,000.00); al cual concurrió como único proponente el señor MIGUEL ANGEL FLORES MIRANDA.

Mediante el Cuadro de Cotizaciones 841 del 24 de octubre de 2018, la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista N°2018-1-06-0-08-CM-008132, debido a

21



que la única propuesta que se presentó no cumplió con los requisitos del pliego de cargos. El mismo fue publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el 24 de octubre de 2018.

Posteriormente, el recurrente MIGUEL ANGEL FLORES MIRANDA, a través de su apoderada especial, la firma de abogados LAC LEGAL, interpuso dentro del término procesal oportuno, el 01 de noviembre de 2018, formal Recurso de Impugnación ante la Secretaría General de este Tribunal, en contra del acto descrito (Cuadro de Cotizaciones 841 del 24 de octubre de 2018). (Fojas 011-027 del expediente del Tribunal).

Junto al recurso el actor presentó Fianza de Impugnación No.10-40-2002638, emitida por LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A., por la suma de DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO BALBOAS CON 89/100 (B/.2,888.89), y cuya Diligencia de Consignación No.131 de 01 de noviembre de 2018, reposa a foja 028 del expediente de este Tribunal.

II. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

El impugnante, MIGUEL ANGEL FLORES MIRANDA, motivó su recurso de impugnación en base a que alegó que presentó en debida forma toda la documentación que se requirió en el pliego de cargos, por lo que consideró que se le debió adjudicar el acto público bajo estudio. Indicó además que el acto impugnado no fue debidamente motivado y que la entidad sólo se limitó a indicar que el único proponente no cumplió con partes del pliego de cargos sin explicar cuáles fueron los incumplimientos.

A su entender, las especificaciones técnicas y otras de las actividades que se describió en el pliego de cargos, con criterios que debió ceñirse para el que resulte beneficiario de la adjudicación durante la ejecución del servicio requerido y no como un requerimiento de obligatorio cumplimiento.

Por último, solicitó a este Tribunal revocar los efectos de la resolución impugnada y que se le adjudique el acto público. (Fojas 012-018 del expediente jurídico).

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Previo verificación del cumplimiento de los presupuestos establecidos en la norma, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante Resolución No.140-2018/TACP de 01 de noviembre de 2018, admitió el recurso de impugnación presentado por MIGUEL ANGEL FLORES MIRANDA, a través de su apoderada especial, LAC LEGAL; en la misma se le dio traslado a la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, y se requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley de contrataciones públicas. (Fojas 038-040 del expediente del Tribunal).

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

La AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, remitió a este Tribunal el Informe de Conducta donde hace un recuento del acto público de



selección de contratista N°2018-1-06-0-08-CM-008132, así como también el expediente administrativo el cual consta de un (1) tomo conformado por cincuenta y nueve (59) fojas útiles. (Foja 046 del expediente del Tribunal)

En dicho informe, la entidad señaló que recibida la única propuesta presentada al acto público, procedió a iniciar con la apertura de la misma, y en verificación de los requisitos y especificaciones técnicas exigidas en el pliego de cargos, se determinó que no cumplió completamente con lo requerido, toda vez que la propuesta no detalló ni incluyó la metodología que utilizaría para realizar el peritaje, ni con la contratación del personal técnico experimentado, tal cual se requirió en el pliego de cargos.

Siendo ello así, la entidad manifestó que una vez verificados todos los aspectos solicitados en el pliego, se procedió a declarar desierto el acto público, considerando que el único proponente incumplió con lo requerido en el pliego de cargos; por ello solicitó a este Tribunal desestimar el recurso de impugnación presentado y se confirme lo actuado por la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS mediante el Cuadro de Cotizaciones 841 del 24 de octubre de 2018. (Fojas 047-052 del expediente del Tribunal).

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Conocidos los antecedentes del presente recurso, iniciamos nuestro análisis, indicando que el objeto de la controversia radica en una contratación menor, la cual se encuentra regulada en el artículo 52 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017:

“Artículo 52. Contratación menor. 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 esta Ley.

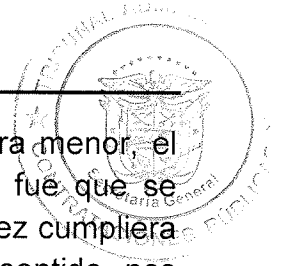
En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad contratante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

Los contratos menores que realicen los municipios y juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo 54 de 26 de abril de 2011.”

De este modo, y siendo que el presente recurso versa sobre aspectos estrictamente jurídicos, este Tribunal considera viable resolver el fondo del mismo, esto 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.

97



Como quiera que nos encontramos ante un procedimiento de compra menor, el criterio de selección que se estableció en el acto público indicado, 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; en este sentido, nos incumbe analizar las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo, así como en el registro electrónico del acto público de marras, a fin de comprobar el cumplimiento del pliego de cargos, siguiendo los parámetros de la Ley 22 de 2006.

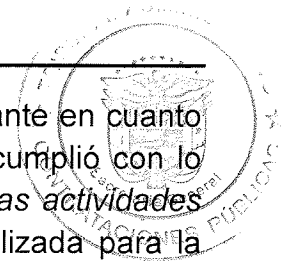
A la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 22 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

Al adentrarnos en el análisis del procedimiento y de la conformación del pliego de cargos, correspondiente al acto público que nos ocupa, denotamos en los documentos anexados, que la entidad administrativa al describir las especificaciones técnicas requeridas para el objeto contractual, solicitó lo siguiente:

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
• Descripción detallada de la metodología utilizada para la realización del Peritaje. • Verificación de los datos de la finca y los del propietario del terreno y de toda la información del expediente que reposa en las oficinas de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), incluir fotos que sustentan las área evaluadas, requeridas para realizar el Peritaje. • Determinación del área del terreno, de las estructuras existentes, verificación y colocación de toda la información topográfica (distancias, rumbos y coordenadas) de acuerdo al plano legalmente inscrito en el Registro Público de la República de Panamá o en ANATI o en la ex Reforma Agraria o Catastro. • Realizar investigación comercial de fincas o terrenos con características similares y cercanas, a la finca o terreno donde se ubican las obras civiles de mencionada Central, para determinar el precio de mercado real y actualizado, con el propósito de calcular el valor a pagar por la correspondiente servidumbre. • Determinar el valor a compensar e indemnizar del terreno donde se ubican las estructuras, por la afectación permanente de la mencionada Central. • Realizar inventario forestal (bosques de galería, árboles frutales, cultivos, medicinales y otros), y cuantificarlos con sus respectivos valores a compensar. • Evaluar toda la información existente, con la finalidad de que el Informe Pericial

Sin embargo, de la imagen plasmada se observó que la descripción de las **“especificaciones técnicas”** correspondió igualmente a lo descrito en el **“alcance de los servicios”** que se deberían realizar para el peritaje requerido; desprendiéndose de la redacción que los mismos se darían en la etapa posterior a la adjudicación del acto público. De igual forma, la entidad detalló **“otras de las actividades que debe realizar el contratista”**, donde claramente se enfatizó que será el contratista quien deberá llevar a cabo dichas actividades, demostrando así que corresponderá al proponente que resultara beneficiado con la adjudicación; es decir que, se debía verificar o dar en la etapa posterior a la adjudicación del acto y no en la etapa de presentación de las propuestas.

21



En este sentido, nos referimos a lo señalado por la entidad contratante en cuanto a que desestimó la oferta del único proponente, toda vez que no cumplió con lo pedido en los puntos denominados “*especificaciones técnicas y otras actividades que debe realizar el contratista*” concerniente a la metodología utilizada para la realización de peritaje; que tal requisito correspondería cumplirlo al contratista seleccionado, una vez realizara el peritaje y entregara el informe pericial, puesto que al referirse el pliego a la metodología utilizada para realizar el peritaje, evidentemente se alude al método que el técnico o científico implementó durante la ejecución o realización del peritaje requerido. Del mismo modo sucedió con el punto de las otras actividades que debe realizar el contratista, toda vez que se precisó que sería el contratista quien debía realizarlas y hasta el momento de la presentación de las propuestas, el único participante del acto figuraba como proponente.

Pese a ello, este Tribunal observó a fojas 23 y 24 del expediente administrativo, así como en el registro electrónico del acto público, el formulario de propuesta que aportó el proponente, donde describió el alcance del servicio que prestaría en caso tal resultara beneficiado con la adjudicación del acto público, del cual se desprende claramente que está acorde con las especificaciones técnicas y al alcance de los servicios que demandó el pliego de cargos para el objeto contractual.

Sobre lo expuesto, conviene citar el artículo 50 del Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, en virtud del cual *las especificaciones técnicas comprenderán a requisitos basados en las características objetivas, técnicas y de calidad de los bienes, servicios u obras que se pretendan contratar.*

Sobre otro punto, debemos indicar que si bien el pliego de cargos requirió la presentación de la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión al amparo del artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016; sin embargo, en el punto No.11 de las condiciones especiales, así como el modelo de declaración jurada que suministró la entidad, se reflejó que la redacción de los puntos 1, 2, 3, 4 y 5 no fue conforme al texto contenido en el artículo 12 de la referida Ley 48 de 2016. No obstante, pese a que el pliego de cargos indujo a error a los proponentes, al anexar un modelo de Declaración Jurada de Medidas de Retorsión cuyo contenido no obedece a la norma vigente, en apego al principio de confianza legítima en la Administración, no puede responsabilizarse a los administrados por los errores en que incurra la Administración, representada por una entidad pública concreta o un servidor público determinado, porque se presume que la Administración Pública y los servidores públicos actúan de conformidad a la Ley y que todos los documentos que emanan de la Administración Pública son conformes al derecho vigente.

En este sentido, hacemos un llamado de atención a la entidad licitante a fin de realizar de forma apropiada el procedimiento y a que, al momento de incluir los modelos de formularios, se asegure que los mismos correspondan a lo establecido en el ordenamiento jurídico correspondiente. Recordemos que unos de los principios fundamentales de la contratación pública, es el de igualdad de los proponentes, el cual debe procurar la participación en igualdad de condiciones de cada uno de los oferentes o participantes dentro de un procedimiento de selección de contratista celebrado por el Estado, por lo cual se crean documentos, formularios o modelos que deben incluirse dentro del pliego de cargos para

21



garantizar la presentación de ofertas en igualdad de oportunidades, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Contratación Pública.

Teniendo en cuenta lo esbozado anteriormente, incumbe ahora el análisis de la única oferta propuesta por **MIGUEL ANGEL FLORES MIRANDA**, por un monto de B/.28,888.93, cuyos documentos que aportó reposan de fojas 22 a la 32 del expediente administrativo, así como en el portal electrónico del acto público, de los cuales se constató que satisfizo la presentación de todos los requerimientos de obligatorio cumplimiento, así como las especificaciones técnicas descritas en el pliego de cargos; por tanto, concluimos que dicha propuesta debe resultar merecedora de la adjudicación del acto público de selección de contratista, tomando en consideración lo contenido en el artículo 84 del Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, que en su último párrafo señala que: *“En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio propuesto sea conveniente para el Estado”*.

En atención a la propuesta analizada es menester aclarar que, si bien el recurrente presentó la Declaración Jurada de Medida de Retorsión, visible a foja 27 del expediente administrativo, el artículo 37 de la Ley 22 de 2006, que se refiere a las condiciones especiales, señala que, en las contrataciones menores, no se les exigirá a las personas naturales de nacionalidad panameña la declaración jurada de medidas de retorsión.

Pues bien, el Principio de Transparencia, consagrado en el artículo 21 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, establece que en la selección de contratistas deben seguirse los procedimientos señalados en la ley, garantizando la elección del mejor de los proponentes y asegurando que todos los interesados en participar conozcan las reglas, facilitando así la escogencia objetiva del contratista, entendiendo que la selección esté fundamentada en razones técnicas, económicas y de conveniencia para la entidad, conforme a los requisitos del pliego de cargos y las disposiciones jurídicas.

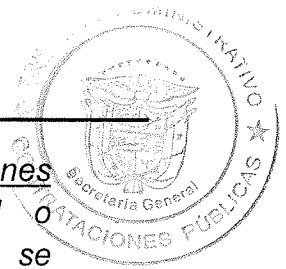
Sobre la base de los planteamientos anteriores, es importante resaltar la responsabilidad que incumbe a los servidores públicos encargados de los procedimientos de selección de contratista recogido en el artículo 23 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el cual señala lo siguiente:

“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.**

21



2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.

...”

En virtud de las consideraciones vertidas, nos vemos precisados a revocar los efectos del Cuadro de Cotizaciones 841 del 24 de octubre de 2018, proferido por la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS y restablecer el derecho vulnerado, adjudicando el acto público de selección de contratista N°2018-1-06-0-08-CM-008132 al único proponente MIGUEL ANGEL FLORES MIRANDA, por la suma de B/.28,888.93, 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 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 841 del 24 de octubre de 2018, proferido por la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, mediante el cual se declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista N°2018-1-06-0-08-CM-008132.

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, en el sentido de ADJUDICAR el acto de selección de contratista N°2018-1-06-0-08-CM-008132 a MIGUEL ANGEL FLORES MIRANDA, por la suma de VEINTIOCHO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO BALBOAS CON 93/100 (B/.28,888.93), para el “SERVICIO DE PERITAJE PARA DETERMINAR EL MONTO A COMPENSAR E INDEMNIZAR POR LA CONSTITUCIÓN DE LA SERVIDUMBRE FORZOZA SOBRE LA FINCA 11125, PROPIEDAD DE LA EMPRESA TYMSA” (sic).

TERCERO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza de Impugnación No.10-40-2002638, emitida por LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A., por la suma de DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO BALBOAS CON 89/100 (B/.2,888.89), según Diligencia de Consignación No.131 de 01 de noviembre de 2018, que reposa a foja 028 del expediente de este Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER a la AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, el expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista N°2018-1-06-0-08-CM-008132, el cual consta de un (1) tomo conformado por cincuenta y nueve (59) fojas útiles.

QUINTO: 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.

21

SSEXTO: 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.

SSEXTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.155-2018, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 21, 22, 23, 28, 37, 41, 52, 136, 145, 146, 148, 152, 153 y 161 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 50, 84, 78, 207, 210, 213, 222, 223 y 224 del Decreto Ejecutivo No.40 del 10 de abril de 2018; artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



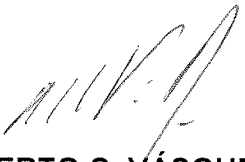
JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado

Firmado digitalmente por Diógenes de la Rosa Cisneros
DN: cn=Diógenes de la Rosa Cisneros, gn=Diógenes de la Rosa Cisneros, c=Panamá, e=PA, o=Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
ou=Presidente TACP, email=diodelarosa@tacp.gob.pa
Motivo: He revisado este documento
Ubicación:
Fecha: 2019-01-10 10:33:05-00

Diógenes de la Rosa Cisneros
DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado



ALBERTO C. VÁSQUEZ R.
Secretario General

