



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 177 Y 179-2018

RECURRENTE: INTERGRAPHIC INCORPORATED y RICOH
PANAMÁ, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución 317 de 9 de noviembre de 2018 dictada por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, dentro del acto de selección de contratista N°2018-1-37-0-08-LP-013289.

MAGISTRADO PONENTE: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

RESOLUCIÓN No.07-2019-Pleno/TACP de 4 de enero de 2019. (Decisión).

CONSIDERANDO:

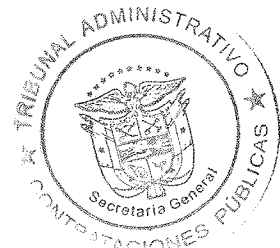
La Ley N°22 de 27 de junio del 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 2017, que regula las Contrataciones Públicas en Panamá, en su artículo 136, crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de 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.

Así las cosas, el Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 207 y siguientes, establece los requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación, con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL.

El día 6 de septiembre de 2018 a las 4:52 p.m. la entidad, Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "*PanamaCompra*", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el procedimiento de selección de contratista N°2018-1-37-0-08-LP-013289, consistente en una licitación pública cuyo objeto contractual guarda relación con: "*PLOTTER Y SISTEMA DE IMPRESIÓN DIRECTA EN PRENDA DE ALGODÓN*", por un precio de referencia de B/. 93,090.00. En dicho acto público participaron las siguientes empresas:

9



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
21077-51-189871-72	RICOH PANAMA, S.A.	19-09-2018 08:10 a.m.	80,245.72
323-46-69961-24	Intergraphic, Inc.	15-09-2018 10:01 a.m.	79,715.00

Otros Considerando

La entidad mediante Resolución N°317 de 9 de noviembre de 2018, declaró desierto el acto público de selección de contratista de marras, en atención a que los proponentes no cumplen con los requisitos y exigencias del pliego de cargos. En virtud de la decisión tomada por la entidad, ambas proponentes presentaron en tiempo oportuno, sendos recursos de impugnación.

En primera instancia, presentó su recurso de impugnación la empresa INTERGRAPHIC INCORPORATED, por medio de su apoderado legal el licenciado ROGER ACHURRA, señalando que la autoridad licitante no motivó la resolución de declaratoria de desierto del acto público, toda vez que, solamente transcribió el punto 13 del pliego de cargos y remitió a todos los interesados “ver foja 16” (sic). Considera el impugnante que lo anterior vulnera el debido proceso, puesto que la entidad licitante omitió explicar las razones por las cuales desestimó la propuesta. Añade que su representada aportó con su propuesta certificado del fabricante, adjunto a la nota fechada 14 de septiembre de 2018, registrada en el sitio web: 18091303466 de la fábrica. Que la documentación aportada con la nota de fecha 14 de septiembre de 2018 corresponde a una certificación digital obtenida en la República de Panamá, emitida en internet, por medio de la utilización de una clave proporcionada por el fabricante. (fs.12-19)

En otro orden, el licenciado RODRIGO OLIVARDÍA, representante de la empresa RICOH PANAMÁ, S.A., en lo medular de su libelo de recurso expresó que, al realizar un análisis de lo argumentado por los comisionados, se percata que la propuesta de INTERGRAPHIC, INC no cumplió con el requisito obligatorio #13 de la sección de otros requisitos del pliego de cargos, específicamente en cuanto a la certificación de distribuidor autorizado de la casa comercial propuesta, a criterio del impugnante, documento venido del extranjero sin los debidos sellos. Añade que la referida empresa también incumplió con el requisito #8 de la sección de otros requisitos del pliego de cargos, relativo a las cartas de referencia de empresa privada o dos de instituciones de gobierno, caso en el cual INTERGRAPHIC, INC, solo entregó una carta redactada por el cuerpo de bomberos referente al plotter solicitado y una segunda nota redactada por la Alcaldía de Panamá en la cual no especifica en forma alguna qué tipo de equipo entregó a la entidad.

Por otro lado, en lo que atañe a las actuaciones de la entidad, refiere que los comisionados llevaron a cabo el análisis de la oferta presentada por RICOH PANAMÁ, S.A. sin tomar en cuenta los propios parámetros establecidos por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) a través del

21



pliego de cargos. Indica que el certificado de garantía de los equipos ofertados por la empresa, ampara la totalidad de los equipos ofertados y cada una de las piezas que lo conforman, esto incluye el cabezal, puesto que se trata de una pieza que forma parte fundamental del mismo.

De igual forma, expresa que hay una transgresión al artículo 64 de la Ley 22 de 2006, en cuanto a que las comisiones, sean verificadora o evaluadora, deberán estar constituidas por profesionales del sector privado, pero, sobre todo, que la entidad deberá instruirlos previamente sobre las reglas del procedimiento de la licitación de que se trate, lo cual, a su criterio, no hizo el INADEH con los miembros de la comisión verificadora. (fs. 88-98)

Como quiera que las dos empresas proponentes presentaron recurso de impugnación y en días distintos, en contra de la resolución N°317 de 9 de noviembre de 2018 por medio de la cual se declaró desierto el acto público N°2018-1-37-0-08-LP-013289, esta colegiatura, luego de surtidas las reglas de reparto, procedió a decretar la acumulación de los expedientes 177 y 179 de 2018, mediante decisión N°229-2018-Acumulación-Pleno/TACP de 6 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Magistrado Diógenes de la Rosa Cisneros, sustanciador, según lo dispuesto en el artículo 721 del Código Judicial, toda vez que las pretensiones son idénticas y versan sobre el mismo acto público. Lo anterior. (ver folios 146-148)

El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, presentó informe de conducta correspondiente a ambos recursos de impugnación, los cuales se aprecian a folios 66-67 y 134-137.

II. ALEGATOS DE TERCEROS

Durante el término para la presentación de alegatos, no se aportó escrito alguno.

III. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL

Analizadas las constancias procesales que obran en el dossier administrativo que nos ocupa, en conjunto con los argumentos de ambos impugnantes, se observa que nos encontramos ante el acto de selección de contratista que el Texto Único de la Ley 22 de 2006, en su artículo 2 numeral 34 denomina *licitación pública* y que a su vez define como: *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).*

Reiteramos que por tratarse de una acumulación decretada en los expedientes 177-2018 y 179-2018, contentivos de los recursos de impugnación presentados por las empresas ofertantes RICOH PANAMA, S.A. e INTERGRAPHIC, INCORPORATED en

31



contra de la Resolución N°317 de 9 de septiembre de 2018, ambas acciones recursivas serán resueltas bajo la misma cuerda Legal.

Siendo este el escenario que plantea la presente encuesta administrativa, procedemos a analizar cada una de las propuestas que participaron del acto público de marras, iniciando con INTERGRAPHIC INCORPORATED la cual mantiene varios incumplimientos, a saber:

Error en el precio de su propuesta, como se observa a folio 77-78 del expediente administrativo en el formulario de propuesta en el que se colocaron dos precios:

Nuestro precio ofertado es por la suma total de B/ 74,500.00 (setenta y cuatro mil quinientos dólares con 00/100), con el desglose de precio que se anexa, adicionalmente la suma de B/ 5,215.00, en concepto del 7% del impuesto de transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios de (ITBMS), con un Total **de B/ 79,715.00 (Sesenta y nueve mil setecientos quince dólares con 00/100 solamente).**

Aceptamos sin restricciones, ni objeciones todo el contenido del Pliego de Cargos


INTERGRAPHIC, INC.
DAVID J. SKINNER- REPRESENTANTE LEGAL
CEDULA N-19-993

Por otro lado, se tiene que el documento visible a folio 116 del dossier, no cumple con las exigencias del pliego de cargos, respecto de los documentos que vienen del extranjero. En efecto, se tiene que ha sido confeccionado y firmado por el Gerente General de EPSON Centroamérica, cuya dirección al pie de la página no corresponde a Panamá, por lo que, consideramos no basta con una simple referencia como la que se hace a folio 115 en el sentido que el certificado de fabricante está registrado en el sitio web www.programadecanales.com; sino que por el contrario, el documento debe cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla.

De igual forma, la empresa INTERGRAPHIC INCORPORATED incumple con el renglón 8 del pliego de cargos, puesto que presentó dos cartas de instituciones de gobierno certificando el servicio a satisfacción del equipo, no obstante, no se especifica en ninguna de las dos el monto de las entregas. De modo que, resulta imposible adjudicar el presente acto público a la empresa que ofertó por el precio más bajo en atención a los motivos que hemos reseñado.

Ahora bien, corresponde verificar la oferta de la empresa RICOH PANAMÁ, S.A. y a primera faz se desprende que la propuesta no describe en detalle lo concerniente a la plancha de secado de acuerdo a las dimensiones del equipo, para gorras, mangas y bolsillos. Lo que apreciamos es una transcripción literal de las

21



especificaciones técnicas del pliego de cargos, lo cual no satisface los requerimientos de la entidad y tampoco convence a este Tribunal que la empresa en mención esté proponiendo u ofertando el bien con la especificación del pliego respecto a la plancha.

Tampoco satisface el contenido de las cartas de referencia que se observan dentro de la propuesta, toda vez que, el pliego de cargos solicitó **dos cartas de referencia** que comprueben el cumplimiento a satisfacción de las entregas, con la especificación de que en las mismas se coloque el monto, que además debe ser igual o superior. En ese contexto la empresa RICOH PANAMA, S.A. presentó cuatro cartas de referencia, dos por cinco (5) cifras altas y dos por seis (6) cifras bajas. Debe ponderarse que la empresa está dejando al criterio de la entidad y en la hora actual del nuestro, la selección de las cartas que deben ser consideradas para la propuesta, lo cual no compartimos porque, en primer lugar, el pliego pidió los montos, no así las cifras promedio, y, en segundo lugar, cinco (5) cifras altas comprenden desde B/. 70,000.00, suma que es inferior a la propuesta de la oferente, por lo que, esto no solo se presta a confusión, sino que puede considerarse como una propuesta alternativa; en este caso, el proponente presenta varios documentos y además en exceso, para que sea la entidad la que decida cuál validar. Lo anterior desnaturaliza el procedimiento del acto de selección de contratista y no estamos de acuerdo con que seamos nosotros quienes, de un cúmulo de documentos, emprendamos la tarea de seleccionar cuáles sirven y cuáles no o cuáles les convienen y cuál no al proponente.

Con estas observaciones queda sin lugar a dudas descartada la propuesta de la referida empresa y, por ende, no habiendo más ofertantes, se entiende que la decisión impugnada debe confirmarse, al tenor del artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018 cuyo texto dice: *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.*

Reiteramos a la entidad el deber que les impone nuestra ley de contrataciones públicas a través del principio de transparencia en el artículo 21 numeral 5 de la ley 22 de 2006, que expresa: *“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**”*. Consideramos que las decisiones que surgen a raíz de las adjudicaciones y declaratoria de desierto deben tener la información necesaria como para que las partes y los usuarios comprendan las razones por las que la entidad sustenta sus fallos. En otras palabras, las entidades deben motivar mejor sus decisiones.

21



En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del expediente administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna de la parte actora, se ordena su devolución, a través del procedimiento establecido, a través de la secretaría del Tribunal.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución N°317 de 9 de noviembre de 2018, proferida por EL INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO, mediante el cual se declaró desierto el acto de selección de contratista N°2018-1-37-0-08-LP-013289.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de las fianzas de recurso a los impugnantes:

Fianza del Recurso de Impugnación N°072-001-000028174-000000 de Compañía Internacional de Seguros, S.A. consignada por la empresa INTERGRAPHIC INCORPORATED a orden de Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiarios INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO/ Contraloría General de la República, por el monto de B/11,957.25.

Fianza de recurso de impugnación N°FIAN-15300000026623 de Compañía MAPFRE consignada por la empresa RICOH PANAMA, S.A. a orden de Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiarios INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO/ Contraloría General de la República, por la suma de B/8,024.57.

TERCERO: DEVOLVER el expediente Administrativo del acto público N°2018-1-37-0-08-LP-013289, al INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO contentivo de (273) fojas útiles.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución para los efectos legales pertinentes, a través del Sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

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 de los expedientes N°177-2018/TACP y N°179-2018/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

SÉPTIMO: SE ORDENA cumplir con lo dispuesto en la presente resolución, en un plazo no mayor de 15 días hábiles contados a partir de su notificación; según lo dispuesto en

27

el artículo 153 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, referente al cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 34, 136, 145, 146, 148 y 153 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 reordenada por la Ley 61 de 2017. Artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018 por medio del cual se reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas. Ley 38 de 31 de julio de 2000 sobre Procedimiento Administrativo General en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

Diógenes de la
Rosa Cisneros

Firmado digitalmente por Diógenes de la Rosa Cisneros
DN: cn=Diógenes de la Rosa Cisneros
gn=Diógenes de la Rosa Cisneros c=Panamá l=PA
o=Tribunal Administrativo de Contrataciones
Públicas ou=Presidente TACP
e=ddelarosa@tacp.gob.pa
Motivo: He revisado este documento
Ubicación:
Fecha: 2019-01-07 15:28:05:00

DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


ALBERTO VÁZQUEZ REYES
Secretario General

