



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 195-2018

RECURRENTE: SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 001/2018 de 11 de diciembre de 2018 dictado por el Ministerio de Educación, Escuela Teobroma dentro del acto de selección de contratista N°2018-0-07-01-01-CM-007464.

MAGISTRADO PONENTE: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

RESOLUCIÓN No.020-2019-Pleno/TACP de 4 de febrero de 2019 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que 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.

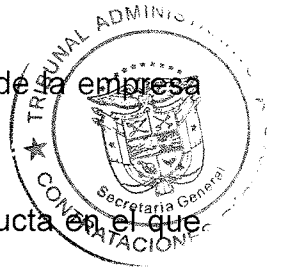
I. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL.

El día 27 de noviembre de 2018 a las 4:25 p.m. el Ministerio de Educación, 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°2018-0-07-01-01-CM-007464, consistente en una compra menor cuyo objeto contractual guarda relación con Suministro de material, mano de obra y flete para la construcción de oficina administrativa de 7.10 m x 7.10 m interno con pasillo de 2.40m, con precio de referencia de B/30,000.00.

La entidad, mediante cuadro de cotizaciones 001/2018 de 11 de diciembre de 2018 adjudicó el acto público de selección de contratista de marras a la empresa LOS CUATRO UNIDOS, S.A. (sic); no obstante, dicha decisión fue objeto de recurso de impugnación

[Firma manuscrita]

por parte del licenciado ERASMO PRADO, actuando en representación de la empresa **SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.** (Fs.16-23)



La entidad, dentro del término de ley, presentó el informe de conducta en el que dejó constancia de lo siguiente:

3. **Informe:** (Art. 41 Ley 22 del 27 de junio de 2006)

De acuerdo a las personas que revisaron la documentación presentada el día seis (6) de Diciembre 2018, se inició con la propuesta electrónica de la empresa **CARIBIAN CORPORATION, S.A.**, en la cual se encontró lo siguiente:

- No cumple con los datos y especificaciones técnicas de los Bienes/Servicios/Obra seleccionados según lo solicitado en el pliego de cargo por la entidad contratante.

Al no cumplir la primera empresa se procedió a revisar al siguiente proponente la empresa **SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.**, en la cual encontramos lo siguiente:

- No cumplió con los datos y especificaciones técnicas de los Bienes/Servicios/Obra seleccionados según lo solicitado en el pliego de cargo por la entidad contratante.
- Presento dos memorias USB en sobre cerrado, con diferentes propuestas
- Presento tres formularios de propuestas con diferentes especificaciones técnicas.

Al no cumplir las empresas anteriores se procedió a revisar al siguiente proponente **LOS CUATRO UNIDOS, S.A.** se encontró lo siguiente:

- Que la empresa cumple con los datos y especificaciones técnicas de los Bienes/Servicios/Obra seleccionados según lo solicitado en el pliego de cargo por la entidad contratante.

En lo que atañe a la dualidad de montos ofertados que refleja la propuesta de **SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.**, la entidad señaló que al momento de realizar la apertura y revisar minuciosamente dentro del término que la ley concede, observaron que la misma aportó más de un USB y mal desarrollado el formulario de propuesta. (fs.61-64)

II. RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EL licenciado ERASMO PRADO argumentó en lo medular de su libelo de recurso que, el acta de apertura de propuestas fue publicado en el portal electrónico 10 días hábiles después de haberse celebrado el acto público de selección de contratista, lo cual, a su criterio, desatiende lo establecido en el numeral 1 del artículo 25 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y el principio de transparencia.

Añade que el día de presentación de propuestas, luego que la persona encargada de llevarla la entregara en tiempo oportuno, se le comunicó que no cumplía con los requisitos del pliego de cargos, puesto que les fue presentada por persona distinta del representante legal de la empresa, lo cual considera no es motivo de incumplimiento, ya que, todos los documentos fueron firmados por el señor DOMINGO MORRISON, representante legal, incluyendo el formulario de propuesta.

Aunado a lo expuesto, refiere que existe una diferencia en cuanto a los montos de la propuesta de **SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.** ya que en el



formulario de propuesta que se presentó físicamente la oferta es por la suma de B/27,000.00; mientras que en el cuadro de cotizaciones el MINISTERIO DE EDUCACIÓN plasmó la suma de B/9,948.42. Señala que esta situación representa una inobservancia de lo ordenado en nuestra Ley de Contrataciones Públicas, porque los servidores públicos que han intervenido en este procedimiento no han utilizado los medios para realizar sus tareas y obligaciones de manera diligente.

III. ALEGATOS DE TERCEROS

Transcurrido el término para la presentación de alegatos, se desprende del expediente que reposa en el Tribunal, que no se aportó escrito alguno, de lo cual se dejó constancia mediante informe de trámite fechado 4 de enero de 2019. (f.71)

IV. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL

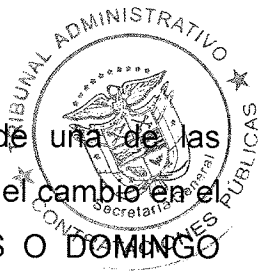
Analizadas las constancias procesales que obran en el dossier que nos ocupa, en conjunto con los argumentos del impugnante, se desprende que nos encontramos ante un acto de selección de contratista por *compra menor* definido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, en su artículo 2 numeral 13 como: *Procedimiento que 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 presente ley.*

De la revisión de las piezas procesales obrantes, nos llama la atención el contenido del Cuadro de Cotizaciones 001/2018 de 11 de diciembre de 2018, en el que se aprecian los precios totales de oferta de la siguiente manera:

Propuestas Recibidas			
Código	Nombre Proveedor	Fecha y hora de recepción	Suma
990776-1-534151-08	LOS CUATRO (4) UNIDOS, SOCIEDAD ANONIMA.	06-12-2018 04:57 p.m.	28,428.38
2350572-1-797666-92	SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A.	06-12-2018 04:19 p.m.	9,948.92
974430-1-530591-96	CARIBIAN CORPORATION, S.A.	06-12-2018 01:44 a.m.	29,964.23

Obsérvese en el cuadro de cotizaciones el precio ofertado por la empresa SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A. por el monto de B/9,948.82, detalle que, al ser confrontado con el formulario de propuesta presentado presencialmente con la documentación, mantiene una diferencia por la suma de B/17,051.08, puesto que la oferta real fue por el monto de B/27,000.00. De igual forma, abrimos el documento que contiene las memorias USB aportadas con la propuesta, percatándonos que se mantienen cifras distintas en ambos archivos.

En ese orden, consideramos que se han producido fallas no solo por parte de la entidad, sino también de la empresa que no organizó bien el contenido de su propuesta. Se tiene pues, una decisión emitida por una entidad del Estado



(MINISTERIO DE EDUCACIÓN) que altera las cifras reales de una de las propuestas, que, además, carece de una motivación que justifique el cambio en el monto de la propuesta de la empresa SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A., por lo que, el error le resta validez al documento, quedando como única alternativa la anulación del mismo. No se trata en este caso de la nulidad del acto de selección de contratista, el cual hasta la etapa de decisión fue llevado conforme a las disposiciones legales; lo que se pretende en este caso, es anular el cuadro de cotizaciones 001/2018 de 11 de diciembre de 2018, en pro de mantener la igualdad entre las partes y el respeto al principio de transparencia y debido proceso, este último garante de que a *“todas las personas se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista, y en las demás etapas de la contratación pública...”* (ver art. 27 de la Ley 22 de 2006). Igualmente, nuestra ley de contrataciones públicas también refiere que: *“la nulidad se decretará cuando ello sea absolutamente indispensable para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso”*. (art.157)

Es por ello que, anulado el cuadro de cotizaciones 001/2018 de 11 de noviembre de 2018 y basados en la facultad que nos concede el artículo 213 Decreto Ejecutivo 40 de 2018; procederemos a analizar los hechos y las pruebas que obran en autos, para luego tomar la decisión que en derecho corresponde al acto de selección de contratista que nos ocupa.

En primera instancia verificamos la propuesta que presentó la oferta por el precio más bajo, nos referimos a la empresa SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A. En efecto mantiene una serie de inconsistencias que la descartan de primera mano. Por un lado, se tiene el acta N°001/2018 de apertura de las propuestas que se presentaron para el presente acto público, en la que se describe que la referida ofertante no tuvo representante, ni apoderado para el acto; seguidamente en las observaciones, se indica que la secretaria de la empresa SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, la señora VIANELA ARAUZ hizo uso de la palabra al manifestar que se le fueron dos memorias en el sobre. Entendemos pues, que fue la persona que presentó la propuesta presencialmente. Verificado el expediente, así como la documentación aportada, no se observa poder de representación para el acto de apertura que la facultara para ello y menos para hacer uso de la palabra.

En ese sentido, es importante citar el contenido del artículo 75 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018 que reglamenta la Ley 22 de 2006, referente al acta de apertura de propuestas. Del mismo se puede derivar la necesidad de representación legítima para el acto de presentación de propuestas, cuando a este no asiste el representante legal de la empresa ofertante. Ello es así puesto que, la norma citada indica que en el acta se debe dejar constancia de **“los particulares que hayan**



intervenido en representación de los proponentes y de los reclamos o las incidencias ocurridas en el desarrollo del acto, debidamente firmada por los presentes.” Deviene pues la interrogante de, cómo un particular que no es el

interesado, que no es el proponente (Representante Legal), puede intervenir, o realizar reclamos dentro de un acto de apertura de propuestas, si ni siquiera está autorizado para presentar la propuesta. Tal es el caso de la señora VIANELA ARAUZ, quien, sin autorización para presentar los documentos, además dejó constancia en actas que se le fueron dos memorias USB.

Constatamos, además, que la propuesta de SERVICIOS MÚLTIPLES O DOMINGO MORRISON, S.A. aportó con sus documentos dos memorias de USB, las cuales al ser verificadas mantienen formularios de propuestas con diferentes montos, uno por la suma de B/27,000.00 y otro por el orden de los B/30,000.00; lo cual la convierte en una propuesta alternativa.

Por otro lado, el certificado de paz y salvo de la Caja de Seguro Social mantiene el nombre de la empresa con errores, por lo que, no puede considerarse como válido.

INSTITUCIÓN QUE OTORGA EL PRESENTE DOCUMENTO

Caja de Seguro Social

Por medio del presente documento se emite Certificado de Paz y Salvo a:

SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO MORRIS

con Número de empleador actual 1140010139 y anterior 114000745

Nombre Comercial: SERVICIOS MULTIPLES O DOMINGO, No RUC/CIP 2350572-1-797666

Documento válido hasta el día 31-12-2018

Cuota al que pertenece 092018

Proseguimos con la empresa con el segundo precio más bajo, esto es LOS (4) UNIDOS, SOCIEDAD ANÓNIMA, en la que advertimos los siguientes incumplimientos: El formulario de propuesta en su última página, visible a folio 132 del dossier, contiene un cuadro que indica que el *costo aproximado* de los materiales es de B/18,428.38, *costo aproximado de mano de obra* B/8,000.00, *costo aproximado de flete* B/2,000.00, costo total del proyecto B/28,428.38. Al respecto debemos indicar que, en las contrataciones que realiza el Estado, no podemos funcionar con cifras aproximadas, recordando que se persigue suplir necesidades de la sociedad, satisfacer el interés público, por lo que, las inversiones que realizan las entidades mediante fondos públicos deben estar fundadas en montos de los cuales se tenga certeza, que lejos de toda especulación, cada empresa que participa, se presente al acto de selección de contratista con la oferta real por la que



va a participar del acto público y, en consecuencia, el Estado o ente estatal que contrata tenga también certeza de cuánto le va a costar el objeto contractual (bien, servicio u obra que está solicitando).

En otro orden, la referida empresa ofertante, presentó documentos, cada uno con variantes de su nombre registrado; véase el certificado de paz y salvo de la Dirección General de Ingresos a título de (LOS CUATRO 4 UNIDOS), paz y salvo de la Caja de Seguro Social a nombre de (LOS CUATRO UNIDOS SOCIEDADA ANONIMA) y formulario de propuesta a nombre de (LOS CUATRO UNIDOS S.A.); los cuales ninguno concuerda con el nombre que aparece en la certificación del Registro Público visible a folio 113 del expediente.

Lo anterior, descarta la oferta y, por ende, procedemos a la última de las proponentes, CARIBIAN CORPORATION, S.A. que participó por el monto de B/29,964.23. En este caso, si bien es cierto, su propuesta se ajusta en mayor medida a los requerimientos del pliego de cargos, debemos observar que incurre en el mismo error al confeccionar el desglose de precios de su propuesta, en el que refiere que los costos presentados son aproximados. En este caso, expresamos el razonamiento ya indicado en párrafos que anteceden y consideramos que debe descartarse a CARIBIAN CORPORATION, S.A., puesto que no se tiene certeza de que el monto ofertado se mantenga al momento de la puesta en marcha del contrato, una vez adjudicado.

Subtotal	28,003.95
ITBMS	1,960.28
Otros Cargos	
TOTAL	29,964.23

Costo Aproximado de Materiales	17,564.23
Costo Aproximado de Mano de obra	11,000.00
costo aproximado del Flete	1,400.00
COSTO TOTAL DEL PROYECTO	29,964.23

ACTO PÚBLICO No.
2018-0-07-01-01-CM-007464

FRANKLIN ENRIQUE CABALLERO.
Arq. Eléctrico-Edificador
Rep. Legal
Changuinola, 6 de Diciembre del 2018.

Siendo este el escenario de la presente encuesta administrativa, es por lo que, una vez anulado el cuadro de cotizaciones N°001/2018 de 11 de diciembre de 2018, y analizadas las constancias procesales, consideramos que ninguna de las propuestas cumple a cabalidad con los requerimientos del pliego de cargos; por lo que, corresponde declarar desierto el acto de selección de contratista N°2018-0-07-01-01-CM-007464, todo lo anterior, según lo dispone el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, en concordancia con el artículo 66 numeral 2 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, cuyo tenor es el siguiente, respectivamente:

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.

Artículo 66. Acto desierto. *La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:*

1. ...
2. *Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.*

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 por secretaría de este Tribunal.

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes el Cuadro de cotizaciones N°001/2018 de 11 de diciembre de 2018 dentro del acto de selección de contratista N°2018-0-07-01-01-CM-007464 por medio del cual se le adjudicó a la empresa LOS CUATRO UNIDOS, S.A.

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el acto de selección de contratista N°2018-0-07-01-01-CM-007464, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución, no obstante, ello no impide que, de requerirlo, la entidad pueda abrir nuevo acto público.

TERCERO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza del Recurso de Impugnación N°10-40-2002711 de La Regional de Seguros, emitida a orden de Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y beneficiarios Ministerio de Educación / Contraloría General de la República, cuya diligencia de consignación reposa a folio 41 del expediente.

CUARTO: DEVOLVER el expediente Administrativo del acto público N°2018-0-07-01-01-CM-007464, al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Escuela TEOBROMA, contentivo de un (1) tomo integrado por (185) fojas útiles.

QUINTO: 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 presentación en el portal. (Art.145 de la Ley N°22 de 2006 ordenada por la Ley N°61 de 2017).

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

OCTAVO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°195-2018/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 13, 66, 136, 145, 146, 148 y 153 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 reordenada por la Ley 61 de 2017. Artículo 66 y 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
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


ALBERTO C. VÁSQUEZ REYES
Secretario General

