

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 011-2019

RECORRENTE: CONSORCIO OFFICE PANAMA

ACTO IMPUGNADO: Resolución Número 001-2019 de 23 de enero de 2019 dictado por el Banco Hipotecario Nacional, dentro del acto de selección de contratista N°2018-3-30-0-08-LP-003167.

MAGISTRADO PONENTE: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS.

RESOLUCIÓN N°045-2019-Pleno/TACP de 20 de marzo 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

El día 26 de septiembre de 2018 a las 8:57 a.m. el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL publicó en el portal electrónico denominado "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el procedimiento de selección de contratista N°2018-3-30-0-08-LP-003167, consistente en: "SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MOBILIARIOS MODULARES PARA DEPARTAMENTOS Y GERENCIAS OPERATIVAS DEL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL A FUNCIONAR EN EL PISO 4, CASA MATRIZ por un precio de referencia de B/. 98,500.00.

Posteriormente, mediante Resolución N°001-2019 de 23 de enero de 2019 el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL decidió adjudicar el presente acto público a la empresa SELLORO, S.A., por un monto de B/. 94,802.29. Dicha decisión fue impugnada por la licenciada KENIA MORALES apoderada legal del consorcio OFFICE PANAMÁ.

27



II. RECURSO DE IMPUGNACIÓN

La licenciada MORALES en lo medular de su recurso de impugnación expreso que la empresa SELLORO, S.A. no cumple con los requisitos del pliego de cargos, en lo que atañe a la certificación solicitada en el renglón número 10. En su lugar presentó una prueba de laboratorio, en la que no se certifica que uno de sus productos cumple con las normas ANSI/BIFMA; solo hace alusión a que su producto es resistente y cumple con las pruebas que le realizaron en dicho laboratorio llamado CATAS. Aunado a ello, refiere la impugnante que esta prueba de laboratorio solo certifica las sillas del fabricante OPM y no para el resto de los productos solicitados en el acto público, por lo tanto, no cumple con el requisito.

Destaca, a su criterio, la violación al principio del Debido Proceso, desarrollado por el artículo 9 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006. (fs.15-19)

III. INFORME DE CONDUCTA y ALEGATOS DE TERCEROS

Dentro del término de ley, el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL remitió a los estrados del Tribunal su informe de conducta, en el cual hizo un recuento del procedimiento realizado por la entidad en el desarrollo del presente acto de selección de contratista, expresando que el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL cumplió con lo solicitado por la Dirección General de Contrataciones Públicas respecto de lo solicitado en el numeral 10 de los requisitos del pliego de cargos electrónico. Refiere lo siguiente: *“En ese sentido, la Comisión Verificadora indicó que si la certificación de prueba de calidad (CATAS) laboratorio de pruebas de calidad de origen europeo y reconocido internacionalmente incluido por BIFMA, en la lista de laboratorios miembros de la asociación de E.E.U.U. con su respectiva traducción y apostillamiento cumpliendo de esta manera con lo solicitado en la parte final del punto 10 de la plantilla electrónica y/o certificaciones de calidad de proveedores de las partes. En base a ello, recomendó adjudicar el acto público número 3-30-0-08-LP-003167 a SELLORO, S.A., toda vez que su propuesta cumplió con todas la exigencias y requisitos del pliego de cargos”.*

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

IV. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Conocida la pretensión del recurrente, teniendo presente la resolución impugnada, en conjunto con el contenido del expediente administrativo, este Tribunal entra a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes realizar una verificación de la actuación llevada a cabo por el BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, a fin de determinar si se realizó dentro del marco de la ley para posteriormente proceder a tomar la decisión que desate la controversia planteada.

91



Lo primero es verificar el pliego de cargos, su contenido y descripción del objeto contractual, lo cual reviste de vital importancia puesto que guarda relación con los principios que rigen los procesos de selección de contratista y que garantizan la participación en igualdad por parte de los proponentes. Ello tiene que ver no solo con el respeto al principio del debido proceso, sino también con las reglas de transparencia que rigen los contratos que celebran las entidades Estatales y que se desarrollan dentro del marco de la Ley 22 de 2006.

Haciendo una revisión del pliego de cargos elaborado para este acto público, observamos detalles que para los efectos de la estructuración del mismo constituyen imprecisiones que irrumpen con el orden que debe imperar dentro de los actos de selección de contratista.

Es el caso de la falta de unidades de medida en algunos renglones del pliego, como por ejemplo el renglón número 3 referente a Escritorio en L estructura y superficie de MDF de 1.40 x 1.60 para atención al cliente. Al verificar el pliego de cargos dentro de la plataforma, como documento adjunto, se aprecia lo siguiente:

3	Escritorios en L estructura y superficies de MDF de 1.40 x 1.60 para atención al cliente.	3
---	---	---

Según se observa, no hay una definición de la unidad de medida que debe presentar el escritorio en L requerido por la entidad en ninguna de las partes del pliego en las que se describe el bien. Es en este plano en el que reiteramos la importancia de que las entidades estatales, ante la confección de pliegos de cargo que revisten cierta complejidad, en virtud del objeto contractual, deben procurar mantener la objetividad y claridad en la descripción de cada renglón, para precisamente salvaguardar los principios a los que hemos hecho alusión en párrafos que anteceden.

Igualmente, vale destacar que el pliego de cargos en la descripción del resto de los renglones, al referirse a los paneles divisorios los define con una altura de **1.20**, con vidrio medida de 1.20m altura x 0.70m de ancho con todos sus conectores. Atención al cliente. Renglones 9,10 y 11descritos de la siguiente manera:

9	Paneles divisorios de 1.20 de altura con vidrio medida de 1.20m altura x 0.70m de ancho con todos sus conectores. Atencion al cliente.	2
10	Paneles divisorios de 1.20 de altura con vidrio medida de 1.20m altura x 1.00m de ancho con todo sus conectores. Atencion al cliente.	2
11	Paneles divisorios de 1.20 de altura con vidrio medida de 1.20m altura x 0.60m de ancho con todo sus conectores. Atencion al cliente.	2

En ese orden, destacamos que, al parecer, la altura del panel es la misma del vidrio con medida de 1.20m, no obstante, es una suposición nuestra, no se llega a esa conclusión por que el pliego claramente lo diga.

Así las cosas, se desprende del artículo 33 de la Ley 22 de 2006, el sustento legal en el que basamos nuestras consideraciones, y que definen la decisión a la que a

374



continuación arribamos, relacionado precisamente con la Estructuración del pliego de cargos:

Artículo 33. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista o a la excepción de este, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1...

3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

Lo anterior, va de la mano con la descripción que nos ofrece la ley de contrataciones públicas vigente, respecto de las especificaciones técnicas, cuyo texto dice:

Artículo 38. Especificaciones técnicas. Las especificaciones técnicas **constituyen las características del objeto que se va a contratar**, las cuales no pueden hacer referencia, en su caso, a marcas de fábrica, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.

Para que la escogencia sea objetiva, las reglas del juego deben estar claras y el objeto de la contratación debe ser descrito de tal forma que no quepan interpretaciones subjetivas de lo que se debe ofertar. En este caso particular, aunque podríamos especular respecto de la unidad de medida del escritorio en L, no es dable para este Tribunal entrar en ese ámbito de valoración tan subjetivo, puesto que los principios que nos rigen, nos impiden resolver basados en criterios sin un fundamento dentro del orden jurídico que nos regula.

En virtud de lo que hemos reflexionado, no puede esta colegiatura entrar a analizar el fondo de las propuestas que conforman el presente acto de selección de contratista, siendo que la decisión a la que a continuación arribamos, está encaminada hacia la declaratoria de nulidad, en el sentido que se encuentra desarrollado en el artículo 155 del Texto Único ibídem, que a la letra dice:

“Artículo 155. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta, los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público, **o los que se**

7



hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona”.

Lo anterior se concatena con lo que dispone el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, que establece las facultades de decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

El artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018 refiere;

*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.***

Por último, 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 por secretaría.

En atención al criterio esgrimido en la presente resolución, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

RESUELVE

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes el acto público 2018-3-30-0-08-LP-003167, iniciado por EL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, que adjudicó la Licitación Pública a SELLORO, S.A. por haberse celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido, según lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución. No obstante, si la entidad aún requiere la realización del contrato, podrá si así lo desea, convocar a otro acto público.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza de Recurso de Impugnación N°04-19-45368-0 proferida por OPTIMA Compañía de Seguros, por la suma de B/. 14,775.00 emitido a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiarios Banco Hipotecario Nacional / Contraloría General de la República, mediante diligencia de consignación N°009-2019. (f.30)

TERCERO: DEVOLVER al BANCO HIPOTECARIO NACIONAL el expediente administrativo, contentivo de las actuaciones surtidas dentro del procedimiento de selección de contratista, el cual está conformado de un (1) tomo, integrado por (440)

21 4

fojas útiles y un sobre con contenido descrito como **Muestras CONSORCIO OFFICE PANAMA y muestras SELLORO, S.A.** Se ordena su devolución.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes 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 que la presente resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no cabe recurso alguno, salvo la acción correspondiente ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

SEXTO: ORDENAR la salida y archivo del expediente 011-2019, previa anotación en el registro respectivo.

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.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 13, 33, 38, 136, 145, 146, 148 y 155 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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador

ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado

ALBERTO CARLOS VASQUEZ R.
Secretario General

