



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 288-2022

RECURRENTE: SON IMPORT, SOCIEDAD ANÓNIMA

ACTO RECURRIDO: Resolución 1000845249-04-02 del 29 de noviembre de 2022, proferida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.) mediante la cual adjudicó el acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-04-LP-471290.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.025-2023 PLENO/TACP de 1 de febrero de 2023. (Decisión)

CONSIDERANDO:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), 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 de los *Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación*, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES

Cronología de los hechos relevantes:

1. En virtud de la Licitación Pública No. 2022-1-10-0-04-LP-471290, convocada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, PanamaCompra), el 02 de agosto de 2022, por la Caja de Seguro Social (Hospital Doctor Rafael Hernández L.) en adelante la entidad o CSS, se ofreció contratar la adquisición de "*sábanas para pacientes, cobertores mayo chico y cobertores mayo grande*" (*sic*), con precio de referencia de cincuenta y cuatro mil quinientos balboas (B/. 54,500.00). (Ver fojas 002-010 del expediente del Tribunal y fojas 36-40 del expediente Administrativo).
2. La presentación de las propuestas se programó para el 10 de agosto de 2022 hasta las 10:00 a.m. y la apertura de las propuestas a las 10:01 a.m., al cual participaron dos (2) proponentes, tal como se detalla a continuación:



Propuestas Recibidas

Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
<u>SON IMPORT, SOCIEDAD ANÓNIMA.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	09-08-2022 05:37 p.m.	53,400.00
<u>PANASUP, CORP.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	09-08-2022 02:42 p.m.	46,100.00

3. El 26 de agosto de 2022, la entidad publicó en el sistema electrónico el Acta de Apertura de Propuestas donde se dejó constancia de las propuestas recibidas, con observación de la revisión de los documentos que fueron aportados por cada uno de los proponentes. (Ver fojas 108-110 del expediente Administrativo).
4. Mediante Resolución No.D.ADM.-51-2022 del 23 de agosto de 2022, visible a foja 125 del expediente administrativo, la entidad designó formalmente a los profesionales idóneos que conformaron la Comisión Verificadora (los comisionados), veamos:

RESUELVE:

PRIMERO: Designar, sujetos a las facultades inherentes y al cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones públicas, a los siguientes profesionales idóneos para conformar la Comisión Verificadora del presente acto vigente en la República de Panamá:

Nombre	Cédula	Profesión	Idoneidad (Para oficios y profesiones reguladas si aplica)
<u>Tamara Vega</u>	4-701-842	Ing. Industrial	
<u>Evelyn Córdoba</u>	4-738-1163	Ing. Industrial	
<u>Mayuli Ibarra</u>	4-237-140	Enfermera	

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", junto con el informe de Comisión que sea presentado posteriormente.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Firma: [Firma]
Licenciada Dalys M. Aguilar 23/8/22
Cargo: Directora Administrativa



5. Los miembros de la Comisión Verificadora una vez instalados, luego de verificar la documentación aportada por los proponentes, procedieron a emitir su Informe de Comisión el 29 de agosto de 2022, debidamente publicado en el sistema electrónico el 31 de agosto de 2022, donde recomendaron la adjudicación a la empresa Son Import, Sociedad Anónima, al determinar que cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos. (Ver fojas 131-133 del expediente administrativo).
6. A razón de la recomendación formulada por los comisionados, el proponente Panasup, Corp. presentó observaciones y formalizó la Acción de Reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), (ver fojas 138, 143-144, 156-159 del expediente administrativo). Dicha acción de Reclamos fue decidida mediante Resolución No.1163-2022 de 20 de septiembre de 2022, donde la DGCP decidió anular parcialmente el Informe de la Comisión Verificadora de fecha 29 de agosto de 2022 y se ordenó un nuevo análisis a las propuestas por conducto de la misma Comisión. (Ver fojas 165-170 del expediente administrativo).



7. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2022 los comisionados emitieron el nuevo Informe de Comisión Verificadora, debidamente publicado en el sistema electrónico, donde recomendaron la adjudicación a la empresa Panasup, Corp., puesto que se determinó que cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos. (Ver fojas 176-178 del expediente administrativo).
8. En tanto, la empresa Son Import, Sociedad Anónima, en desacuerdo con el nuevo dictamen de la Comisión, presentó observaciones y formalizó Acción de Reclamo ante la DGCP. (Ver fojas 186-187, 190-191, 195-198 del expediente administrativo). Dicha acción de reclamos fue admitida por la DGCP y luego decidida mediante Resolución 1326-2022 de 25 de octubre de 2022, donde decidió anular parcialmente el Informe de Comisión de 30 de septiembre de 2022 y se ordenó a la entidad, realizar un análisis parcial de la propuesta de Panasup, Corp., a través de la misma Comisión. (Ver fojas 199-200, 210-214 del expediente administrativo).
9. Siendo así, el 11 de noviembre de 2022, los comisionados luego del análisis requerido, emitieron el nuevo Informe de Comisión Verificadora, visible a fojas 226-227 del expediente de la entidad, donde decidieron mantener su criterio de recomendar la adjudicación del acto público al proponente Panasup, Corp., toda vez que se verificó que cumple con los requisitos establecidos en el pliego de cargos. Veamos:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea declarado ADJUDICADO a la empresa PANASUP, CORP toda vez que las propuestas verificadas CUMPLIÓ

con los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 11 DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE 2022.

10. Mediante Resolución 1000845249-04-02, del 29 de noviembre de 2022, debidamente publicada en el sistema electrónico, la entidad decidió adjudicar el acto público de selección de contratista, a la empresa Panasup, Corp., por el monto de cuarenta y seis mil cien balboas (B/. 46,000.00). No obstante, dicha decisión fue objeto de impugnación. (Ver fojas 232-233 del expediente administrativo).
11. El 7 de diciembre de 2022, la licenciada Diba Safi de Aguilar, apoderada especial de la empresa Son Import, Sociedad Anónima, conforme poder conferido a foja 014 del expediente jurídico, presentó Recurso de Impugnación en contra del aludido acto administrativo (Resolución 1000845249-04-02 del 29 de noviembre de 2022), que adjudicó el acto público, solicitando su anulación y en su lugar se adjudicara a ésta empresa. (Ver fojas 015-019 del expediente del Tribunal).



12. Mediante Resolución No.231-2022/TACP del 9 de diciembre de 2022, el Magistrado Sustanciador, previa verificación de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la ley y su reglamento, y en sala unitaria admitió el miso. (Ver fojas 028-030 del expediente del Tribunal).
13. En tanto, el 15 de diciembre de 2022, el licenciado José Manuel Sevillano, en calidad de apoderado especial de la empresa Panasup, Corp., conforme poder conferido a fojas 033 del expediente jurídico, presentó ante la Secretaría General del Tribunal, escrito de alegaciones de tercero en interés particular, solicitando se desestime el recurso impetrado y se ejecute la fianza, toda vez que la acción de la empresa Son Import, Sociedad Anónima ha sido temeraria. (Ver fojas 034-037 del expediente del Tribunal).
14. Por otra parte, el 19 de diciembre de 2022, la entidad publicó en el sistema electrónico la Nota DENL-ALCH-HRRH-IC-N-66-2022 del 15 de diciembre de 2022, mediante la cual remitió el Informe de Conducta DENL-CHIRIQUÍ-HRDRRH-IC-010-2022, calendado 15 de diciembre de 2022, suscrita por la Sub-Directora Nacional de Compras, contentivo de las actuaciones administrativas en orden cronológico, enfatizando la obligatoriedad de seleccionar al contratista de manera justa y equitativa. (Ver fojas 040-045 del expediente del Tribunal).
15. Mediante Resolución No.104-2022/TACP del 27 de diciembre de 2022, el Magistrado Sustanciador de la causa, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas por el recurrente, y requirió a la entidad copia autenticada del expediente administrativo, así como las muestras que cada proponente entregó, siendo debidamente remitidos por la entidad. (Ver fojas 054-058 del expediente del Tribunal).

II. MEDIDA PREVIA

Mediante Resolución No.002-2023-Pleno/TACP de 18 de enero de 2023 (Medida Previa), debidamente publicada en el sistema electrónico, esta instancia administrativa estimó que la entidad no aplicó correctamente la valoración de los criterios técnicos establecido en el pliego de cargos, para la adjudicación del acto público.

En consecuencia, resolvió la nulidad parcial de lo actuado por la entidad y retrotraer el procedimiento a la publicación del Informe de Comisión Verificadora, a fin que se someta a pruebas las muestras aportadas por los proponentes, consecuentemente remitir a la misma comisión para un nuevo análisis, conforme a los planteamientos en dicha resolución de medida previa. (Ver fojas 081-097 del expediente del Tribunal).

Dicha decisión fue notificada a la entidad mediante Oficio No. 011-2023-TACP del 19 de enero de 2023, visible a fojas 101-102 del expediente del Tribunal.

a. Nueva evaluación de la Comisión Verificadora

Mediante Nota D.ADM. 0093-2023-H.R.H.L. de fecha 25 de enero de 2023, suscrita por la licenciada Gladys Aguilar, como directora administrativa de la entidad, se



remitió a la Secretaría de este Tribunal, el Informe respecto al nuevo análisis de las propuestas y las pruebas realizadas a las muestras aportadas por los proponentes. (Ver foja 113 del expediente del Tribunal).

El 25 de enero de 2023, los integrantes de la Comisión Verificadora emitieron el nuevo Informe de Comisión generado de la verificación de las propuestas participantes, junto con las pruebas practicadas a las muestras, que reposa en el expediente jurídico a fojas 116-121, así como en el sistema electrónico, considerando oportuno manifestar los resultados obtenidos. Veamos:

➤ Propuesta Panasup, Corp.

N o.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
4	PRESENTAR DETALLE DE GARANTÍA	☒	☐	
5	PRESENTAR MUESTRA POR CADA RENGLÓN	☐	☒	Luego de someter a prueba las muestras se observó que las mismas se enrojecieron más del 24% permitiendo según ficha técnica adicional, no colocaron el nombre de la unidad ejecutora solicitante en la sábana. Además se apreció un cambio en la textura de la sábana.
6	TERMINO DE ENTREGA 30 DIAS CALENDARIOS	☒	☐	
7	VALIDEZ DE LA PROPUESTA 120 DIAS HABILES	☒	☐	

Motivación
Se procedió a evaluar la muestra del proveedor Panasup Corp. de acuerdo a las especificaciones de las fichas técnicas de los insumos solicitados, donde se determinó que la misma no cumplió con lo requerido en las medidas y calidad luego de la prueba.

➤ Propuesta Import, Sociedad Anónima

N o.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
3	PRESENTAR DETALLE DEL DESGLOSE DE PRECIO	☒	☐	
4	PRESENTAR DETALLE DE GARANTÍA	☒	☐	
5	PRESENTAR MUESTRA POR CADA RENGLÓN	☒	☐	
6	TERMINO DE ENTREGA 30 DIAS CALENDARIOS	☒	☐	
7	VALIDEZ DE LA PROPUESTA 120 DIAS HABILES	☒	☐	

Motivación
Luego de evaluada la muestra del proveedor de acuerdo a las especificaciones de las fichas técnicas, Son Import, Sociedad Anónima cumple con lo requerido en cuanto a medidas y calidad.



De igual forma, consideramos oportuno manifestar la recomendación a la que arribaron los comisionados:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea declarado Adjudicado a la empresa Son Import, Sociedad Anónima toda vez que las propuestas verificadas cumplió



con los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 25 días del mes de Enero de 2023.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma:	
Nombre:	ING. TAMARA VEGA
Cédula:	4-701-842

Firma:	
Nombre:	ING. EVELYN CORDOBA
Cédula:	4-738-1163

Firma:	
Nombre:	LIC. MAYULIS IBARRA
Cédula:	4-237-140

II. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expresados los antecedentes de la causa, y en atención a la norma aplicable a este tipo de procedimiento, nos corresponde pronunciarnos sobre el Recurso de Impugnación presentado ante esta Colegiatura, en cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 2020.

1. Procedimiento especialmente aplicable

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, se desarrolla bajo la modalidad de una Licitación Pública, consagrada en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, que dispone lo siguiente:

“Artículo 58. 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). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

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

7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente



que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.

8. 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.

9. 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.

10. El plazo para emitir el informe de la comisión verificadora no será superior a dos días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente a la publicación del acta de apertura, salvo que se haya establecido en el pliego de cargos un periodo de subsanación, en cuyo caso el plazo para emitir el informe de la comisión será contado a partir de la publicación del informe de subsanación.

Si la complejidad del acto lo amerita, la comisión contará con una única prórroga que no será superior a cinco días hábiles.
...". (Lo resaltado es del Tribunal).

En este sentido, es dable resaltar que la declaratoria de adjudicación de los actos de selección de contratistas regulada en el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, 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 Ley 22 de 2006, adjudicará el acto de selección de contratista. Veamos lo dispuesto por la norma legal:

"Artículo 71. 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 o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete 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 rechazarán 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.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad.

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 157, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover la acción contenciosa". (Lo resaltado es del Tribunal).



2. Acto Administrativo Impugnado

Mediante Resolución 1000845249-02 del 29 de noviembre de 2022, la Caja de Seguro Social (Hospital Doctor Rafael Hernández L.), adjudicó el acto público de selección de contratista, al proponente Panasup, Corp., quien ofertó el menor precio, por el monto de cuarenta y seis mil cien balboas (B/. 46,000.00), al determinar que cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

No obstante, el acto de adjudicación fue objeto de Recurso de Impugnación por parte de la empresa Son Import, Sociedad Anónima, cuyo cuestionamiento fue dirigido a que la empresa adjudicada no cumplió con todos los requerimientos del pliego de cargos, por lo que solicitó la anulación de dicho acto y en su lugar se le adjudique el acto público, al considerar que su propuesta cumple con el pliego de cargos.

Por su parte, el adjudicatario, en su escrito de alegaciones de tercero en interés particular, en su defensa alega que el recurrente no cumple con los requisitos del pliego de cargos, por lo que solicita que se desestime el recurso de impugnación presentado, y se ejecute la fianza al estimar que dicha actuación del recurrente ha sido temeraria.

En tanto, la entidad en su informe de conducta concluyó que su obligación es seleccionar al contratista de manera justa y equitativa, por lo cual el acto público debe apegarse al procedimiento establecido en la Ley de Contrataciones Públicas, dejando en manos del Tribunal la decisión que corresponda.

Pues bien, en este tipo de procedimiento, la regla que prevalece es que **el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos**, cuya reglamentación se ubica en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020. Veamos los criterios de selección:

Criterios de selección

IMPORTANTE: Será adjudicada al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos

Así las cosas, sobre las reglas de la licitación pública, corresponderá verificar el actuar de la Comisión Verificadora, tomando en consideración los aspectos de evaluación por orden del precio propuesto; es decir, sin entrar a la competencia misma de la Comisión, se verificará si hubo pretermisión en la Ley a la hora de evaluar las propuestas por parte de los idóneos.

3. La Comisión Verificadora

En esta ocasión nos remitimos a las normativas establecidas en la Ley 22 de 2006, así como en su reglamentación, en relación a las comisiones en los procedimientos de selección de contratista.

Al respecto, el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas, referente al funcionamiento de la comisión evaluadora, señaló lo siguiente:

“Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán



constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

Una vez la entidad licitante haya seleccionado los miembros de la comisión, esta será nombrada formalmente por el representante legal de la entidad, o por quien este delegue, mediante resolución debidamente motivada, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente. En la conformación de la comisión, la mayoría de sus miembros no podrán pertenecer a la entidad licitante.

...

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión.

La decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados". (Lo resaltado es del Tribunal).

De la norma transcrita, podemos colegir que los informes de los comisionados deben contener una debida motivación que sustente las razones por la cual formo su recomendación, teniendo el deber de aplicar los criterios de evaluación contenido en el pliego de cargos, a fin de indicar en su análisis los razonamientos que lo llevaron a la determinación que la propuesta recomendada en su dictamen se ajusta al cumplimiento o no de las exigencias requeridas por la entidad en el pliego de cargos.

Así pues, que la opinión y recomendación técnica de los señores comisionados, es un instrumento utilizado para lograr determinado objetivo de la Administración que, a su vez, redunde en la satisfacción del interés público; es decir que los informes son preparatorios para la voluntad administrativa.

Bajo este escenario, vale la pena referirnos a la actuación de los comisionados, en su último Informe de Comisión Verificadora fechado 25 de enero de 2023.

a. Informe de Comisión Verificadora

El último Informe de Comisión Verificadora, publicado en el sistema electrónico el 25 de enero de 2023, generado de la nueva verificación de las propuestas participantes, junto con las pruebas practicadas a las muestras de las sábanas y cobertores que aportó cada proponente, presentó los resultados obtenidos, motivado en que la muestra del proveedor Panasup Corp. no cumplió con lo requerido en las medidas y calidad de la muestra; en tanto que, la muestra de la empresa Son Import, Sociedad Anónima, si cumplió, por lo que recomendó la adjudicación del acto sobre dicha propuesta. Vamos:



Motivación
Se procedió a evaluar la muestra del proveedor Panasup Corp. de acuerdo a las especificaciones de las fichas técnicas de los insumos solicitados, donde se determinó que la misma no cumplió con lo requerido en las medidas y calidad luego de la prueba.

Motivación
Luego de evaluada la muestra del proveedor de acuerdo a las especificaciones de las fichas técnicas, Son Import, Sociedad Anónima, cumple con lo requerido en cuanto a medidas y calidad.

RECOMENDACIONES:
De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea declarado Adjudicado a la empresa Son Import, Sociedad Anónima toda vez que las propuestas verificadas Cumplió
_____ con los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Es de entender que los informes de los comisionados pueden ser de mera preparación de la adjudicación, o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar; visto que, en el primer caso, estamos ante un informe de mera verificación de documentos y en el segundo, de opiniones científicas y altamente especializadas, sobre la calidad de los productos, servicios u obras ofertados.

Cierto es que, en ambos casos, los informes de las comisiones tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos, y, sobre todo, facilitar el acceso a soluciones de suministros, servicios u obras requeridos por el Estado, conforme lo establecido en los artículos 68 y 69 de la Ley 22 de 2006, que le brindo competencia exclusiva a los comisionados para la verificación o evaluación de las propuestas, parámetro que se ha cumplido dentro del presente acto público.

Así las cosas, corresponderá evaluar la validez de las propuestas presentadas en este acto público, sobre lo exigidos por la entidad, al objeto de expresar, de manera general, la decisión de este Tribunal respecto a determinar si la entidad se pronunció conforme al ordenamiento jurídico para la adjudicación del acto público bajo estudio, atendiendo los criterios señalados para la selección del contratista.

4. Análisis de las propuestas participantes

Sobre la base de los planteamientos de los comisionados, es menester dirigirnos a la evaluación de las propuestas participantes, en su orden de prelación, a fin de aclarar las presuntas contradicciones que se presentaron en esta causa, en base a las siguientes consideraciones:



➤ **PANASUP, CORP.**

Iniciamos nuestro análisis con la propuesta de precio más bajo, presentada por la empresa Panasup, Corp., quien ofertó el monto de cuarenta y seis mil cien balboas (B/. 46,100.00), cuya documentación que acompañó con su propuesta se ubicó en el sistema electrónico, así como en el expediente administrativo, donde se constató que correspondió con la presentación de todas las exigencias mínimas de obligatorio cumplimiento, así como lo exigido en el apartado de Otros requisitos. Veamos:

Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	panasup_gerencia
Nombre de Usuario	Christian Vargas
Fecha y Hora de Ingreso	09-08-2022 02:42 p.m.
Fecha y Hora de Recepción	09-08-2022 02:42 p.m.
Documentos Adjuntos	1. Registro Público 15:03:22.pdf 2. Poder de Representación.pdf 3. Paz y Salvo Renta 20:08:22.pdf 4. Paz y Salvo CSS 31:08:2022.pdf 5. Declaración Jurada de Medidas de Retorsión.pdf 6. Aviso de Operación.pdf 7. Incapacidad para Contratar.pdf 8. Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad.pdf 9. Pacto de Integridad.pdf 10. Registro de Proponente 04:10:22.pdf 11. AMPYME - Registro Empresarial 18:10:22.pdf 12. Formulario de Propuesta.pdf 13. Desglose del Precio.pdf 14. Carta de Garantía.pdf
SubTotal	B/. 46,100.00
Impuestos	B/. 0.00
Total	B/. 46,100.00

No obstante, los comisionados en su último Informe de Comisión Verificadora de fecha 25 de enero de 2023, como resultado de la nueva evaluación realizada a las propuestas ordenada por este Tribunal, determinaron que la prueba realizada a la muestra sobre la sábanas y cobertores que ésta aportó, se encogieron más del 2% permitido según la ficha técnica, además que se dio un cambio en la textura de la sábana, por lo que concluyeron que dicha muestra no cumplió con lo requerido en las medidas y calidad del objeto contractual.

En este sentido, vale la pena resaltar que una vez presentada la oferta, el proponente acepta sin restricciones ni objeciones las condiciones establecidas en el pliego de cargos, lo que significó que, al momento de remitir su oferta en el sistema electrónico, quedaba obligado a tomar las medidas pertinentes para que lo aportado fuera cónsona con el objeto contractual requerido, esto a fin de cumplir con las condiciones del pliego de condiciones.

A este respecto veamos lo establecido por la Ley 22 de 2006 en su artículo 46.

“Artículo 46. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”.

Ante las consideraciones vertidas anteriormente, estimamos apropiado recordar que este Tribunal, en reiteradas ocasiones ha sostenido el criterio de 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 aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.



Del mismo modo, el tratadista Roberto Dromi, en su obra “Licitación Pública”, nos enmarca la importancia del fiel cumplimiento del pliego de cargos, indicando lo siguiente:

“Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos a fin de que sobre esta base se den precios y se establezca la subasta que ha de permitir en el momento oportuno cuál es la propuesta menos onerosa y más conveniente para el fisco.” (El subrayado es nuestro).

Visto lo anterior, coincidimos con los comisionados, en el sentido que dicha propuesta no cumplió a cabalidad con las exigencias del pliego de cargos, por lo que no puede ser beneficiada con la adjudicación del acto público, es por ello que continuamos con el análisis de la siguiente propuesta.

➤ **SON IMPORT, SOCIEDAD ANÓNIMA**

En cuanto al análisis de la siguiente propuesta en precio, presentada por la empresa Son Import, Sociedad Anónima, por el monto de cincuenta y tres mil cuatrocientos balboas (B/. 53,400.00), cuya oferta se encontró visible en “PanamaCompra” y en el expediente de la entidad, del cual se pudo observar toda la documentación exigida en el pliego de cargos. Veamos:

Datos de la Propuesta	
Usuario de Registro	sonimport
Nombre de Usuario	Arelys Saldaña
Fecha y Hora de Ingreso	09-08-2022 05:37 p.m.
Fecha y Hora de Recepción	09-08-2022 05:37 p.m.
Documentos Adjuntos	CERTIFICACION SON IMPORT 2022.pdf PAZ Y SALVO DGI AGOSTO (2).pdf PAZ Y SALVO CSS AGOSTO.pdf MEDIDAS DE RETORSION (25).pdf AVISO DE OPERACION SON IMPORT ACTUALIZADO.pdf CAPACIDAD LEGAL PARA CONTRATAR (22).pdf CARTA DE ADHESION (18).pdf PACTO DE INTEGRIDAD (27).pdf NOTA (12).pdf FORMULARIO DE GARANTIA (2).pdf FORMULARIO DE DESGLOSE DE PRECIO (5).pdf FORMULARIO DE PROPUESTA (15).pdf CERTIFICADO DE PROPONENTE 2022.pdf CEDULA DE FARID BIJAN SALMANZDEH GUERRA.pdf CERTIFICACION DE TELA CELESTE INTERNACIONAL.pdf CERTIFICACION TELA VERDE.pdf CERTIFICADOS TELA VERDE.pdf CERTIFICACIONES TELA CELESTE.pdf
SubTotal	B/. 53,400.00
Impuestos	B/. 0.00
Total	B/. 53,400.00

Por su parte, el último Informe de Comisión Verificadora de fecha 25 de enero de 2023, como resultado de la nueva evaluación de la propuesta y de la prueba que se realizó a la muestra aportada, conforme las especificaciones en las fichas técnicas, a juicio de los comisionados dicha propuesta cumplió con lo requerido en cuanto a medida y calidad del objeto de contratación.

En ese sentido, el Tribunal comparte la opinión de los Comisionados, al verificarse que dicha propuesta se ajustó a todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos, por lo que debe ser la **merecedora de la adjudicación del acto público.**

Ahora bien, aclaradas las presuntas contradicciones en esta causa, corresponde emitir nuestro pronunciamiento, no sin antes sentar algunas consideraciones sobre la actuación de los comisionados.



5. Algunas consideraciones sobre la actuación de los comisionados

En nuestro derecho precontractual se establece que las comisiones verificadoras o evaluadoras, deben desempeñarse como órganos consultivos de estricta índole técnica, por lo que, a dicho cuerpo de especialistas solo puede pedírseles que realicen evaluaciones en torno del saber científico que deben dominar; por ello, sus informes pueden ser de mera preparación de la adjudicación, es decir, verificar si se han presentado o no determinados documentos exigidos en el pliego de cargos.

Pese a lo antedicho, sobre el ideal de especialización de las comisiones, la ley panameña les otorgó a los comisionados la facultad de ser agentes de verificación sustancial de los requisitos del pliego y, según se ha dicho, la más importante labor de brindar criterios técnicos.

Así sean agentes de simple verificación o evaluadores con criterio altamente técnicos, para el ordenamiento jurídico su rol en la contratación es fundamental, puesto que dicha facultad, les fue otorgada por la propia norma de contrataciones públicas en sus artículos 58 y 68, al señalar que la comisión verificará el cumplimiento de los requisitos y exigencias del pliego de cargos y que una vez comprobado el cumplimiento de dichos requisitos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.

En esta oportunidad, toca resaltar la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, conforme el **Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos**, tipificado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que señala lo siguiente:

“Artículo 28. 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:

- a. **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.
- b. **Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas,** sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
- c. **Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico,** y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.
- d. **Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual,** el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.
- e. **Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos**”. (Lo subrayado es



del Tribunal).

Igualmente, el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, se refiere a las obligaciones de las entidades contratante, señalando lo siguiente:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. **Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.**
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Bajo este marco de ideas, evidentemente debemos acentuar que cada una de estas propuestas fueron verificadas por los miembros de la Comisión Evaluadora, quienes verificaron toda la documentación que se aportó, así como la prueba realizada a las muestras aportadas, determinando los incumplimientos observados, que servirá de sustento para la decisión a la que arribará este Tribunal colegiado.

6. Decisión del Tribunal

Para el Tribunal es fundamental reconocer que en la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, por mandato de ley, debemos considerar los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, conforme lo instituye el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

En el caso en particular, fueron los propios miembros de la Comisión Evaluadora quienes determinaron el cumplimiento o no de los requerimientos establecidos en el pliego de cargos, siendo competencia exclusiva de los comisionados la verificación o evaluación de las propuestas, medida que se cumplió dentro del presente acto público, puesto que amparada por la facultad que la ley le otorgó, ha sido la comisión quien determinó que la propuesta de Son Import, Sociedad Anónima, cumple con los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

En atención a lo anteriormente expuesto, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la propuesta del recurrente con la adjudicación del acto público, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“Artículo 244. 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 o **revocar restableciendo el derecho vulnerado** a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante. (Lo resaltado es del Tribunal).



De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos de la Resolución 1000845249-04-02 del 29 de noviembre de 2022, proferida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.), mediante la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-04-LP-471290; por las razones motivadas.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Licitación Pública No.2022-1-10-0-04-LP-471290, a la empresa SON IMPORT, SOCIEDAD ANÓNIMA, por la suma de cincuenta y tres mil cuatrocientos balboas (B/. 53,400.00), por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No.006845, expedida por St. Georges Bank, el 06 de diciembre de 2022, por la suma de cinco mil cuatrocientos cincuenta balboas (B/. 5,450.00), según diligencia de consignación que reposa a folio 020 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER a la CAJA DE SEGURO SOCIAL (HOSPITAL DOCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ L.), el expediente administrativo, contentivo de las actuaciones surtidas dentro del acto público de selección de contratista para la Licitación Pública No. 2022-1-10-0-04-LP-471290, el cual consta de un (1) tomo integrado por 280 fojas, según Informe Secretarial de 12 de enero de 2023, visible a foja 080 del expediente jurídico. Así como también las respectivas muestras suministradas al Tribunal.

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.

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: DISPONER la salida y archivo del expediente No.288-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

