



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 158-2021

RECURRENTE: DUPLIRISO, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones 655 del 19 de octubre de 2021, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2021-1-20-0-08-CM-009860, emitido por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No.171-2021-PLENO/TACP de 6 de diciembre de 2021.
(Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

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 contra el 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.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los elementos que deben contener el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES

Cronología de hechos relevantes:

1. El 04 de octubre de 2021, mediante aviso de convocatoria y el pliego de cargos, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", (sistema electrónico o PanamaCompra), el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (en adelante IFARHU o la entidad), hizo el llamado a los interesados en participar como proponente en el procedimiento de selección de contratista para la Compra Menor No.2021-1-20-0-08-CM-009860, referente al *"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MAQUINA DUPLICADORA"*. (Ver fojas 002-005 del expediente del Tribunal).
2. El precio de referencia para este acto público fue de diez mil ciento cincuenta y cuatro balboas con treinta centésimos (B/.10,154.30).



3. El 08 de octubre de 2021, en horario de 10:01 AM, se dio la apertura de propuestas, donde se recibieron dos (2) proponentes: Comipel, S.A., con el precio ofertado de ocho mil quinientos sesenta balboas (B/.8,560.00) y Dupliriso, S.A., con el precio ofertado de diez mil ciento cuarenta y tres balboas con sesenta centésimos (B/.10,143.60).
4. El 19 de octubre de 2021, mediante el Cuadro de Cotizaciones 655, la entidad adjudicó el Acto Público a la empresa Comipel, S.A., por la cuantía de ocho mil quinientos sesenta balboas (B/.8,560.00), al considerar que fue el proponente con el mejor precio, y cuya oferta cumplió con todo lo requerido en el pliego de cargos para esta contratación menor. (Ver fojas 006-007 del expediente del Tribunal).
5. El 26 de octubre de 2021, en calidad de apoderados especiales de la empresa Dupliriso, S.A. (recurrente o impugnante), la firma de abogados Sanjur & Asociados, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra del referido Cuadro de Cotizaciones que adjudicó el acto público. (Ver fojas 008-016 del expediente del Tribunal).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

El recurrente fundamentó su Recurso de Impugnación, refiriéndose a ciertos incumplimientos que observó sobre la propuesta beneficiada con la adjudicación del acto público (Comipel, S.A.), básicamente sobre los siguientes hechos:

1. El acto impugnado se realizó en contravención a la ley de contrataciones públicas, debido a que adjudicó el acto público a un proponente que, a su criterio incumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos;
2. El documento de pacto de integridad y la carta de adhesión de principios de sostenibilidad que dicha empresa aportó, cuya firma del representante legal no fue autenticada por Notario Público;
3. También incumplió con ciertas especificaciones técnicas, describiendo esencialmente: la velocidad de la confección de master 17 seg., el área de impresión de 11 15/32x16 23/32, y la capacidad de 100 del desecho de master, señalando que la información que detalló el folleto del equipo de la marca RONGDA que propuso dicha empresa, no correspondió con las características publicadas en la página web que verificó del supuesto fabricante (http://www.nbrdc.com/plus/view.php?aid=33#con_one_2), insinuando que dicha información pudo ser alterada para poder cumplir con lo solicitado;
4. La carta de distribuidor autorizado, a su parecer careció de las formalidades legales para la legalización y autenticación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá;
5. La carta de garantía que aportó dicha empresa, no especificó los días, meses o años en el periodo de validez de su garantía para el equipo.

Por último, el recurrente solicitó a este Tribunal, revocar la resolución impugnada y que se le restablezca su derecho de adjudicarle el acto público, al estimar que su propuesta si cumplió con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos. (Ver fojas 009-015 del expediente del Tribunal).



III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Mediante Resolución No.143-2021/TACP de 27 de octubre de 2021, el magistrado sustanciador procedió a darle curso al Recurso de Impugnación según el procedimiento consagrado en la ley de contrataciones públicas y su reglamento, y en sala unitaria admitió el mismo. (Ver fojas 027-029 del expediente del Tribunal).

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

El 09 de noviembre de 2021, la entidad publicó en el sistema electrónico, el ícono "INFORME DE CONDUCTA DE ADQUISICION DE MAQUINA DUPLICADORA", tal como se indicó en el Informe de Trámite fechado 11 de noviembre de 2021, visible a foja 057 del expediente jurídico, sin embargo, se constató que la documentación contenida no correspondió al respectivo informe de conducta requerido a la entidad, sino más bien se trató de documentos sobre la verificación o evaluación de los requisitos sobre las propuestas presentadas y documentos referentes a las condiciones del pliego de cargos, ver fojas 038-052 del expediente del Tribunal.

De manera tal que, concluido el término de ley para que la entidad remitiera su informe de conducta, junto a toda la documentación correspondiente al acto impugnado, sin que fuera publicado en "PanamaCompra", conforme lo estableció el artículo 158 de la Ley 22 de 2006, se resolverá el recurso con lo que consta en el sistema electrónico. Veamos:

"Artículo 158. Procedimiento del recurso de impugnación. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas tendrá dos días hábiles, a partir de su presentación, para la admisión o inadmisión del recurso de impugnación.

En caso de que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no cumpla con la admisión o inadmisión en el término establecido en el párrafo anterior, se considerará admitido el recurso, para lo cual se dejará la constancia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Una vez admitido el recurso, por cualquiera de las dos formas establecidas en este artículo, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dará traslado a la entidad correspondiente, la cual deberá remitir a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado, en un término no mayor de tres días hábiles.

Dentro del término señalado en el párrafo anterior, podrá comparecer cualquier persona en interés de la ley o interés particular para alegar sobre la impugnación presentada. Los que así comparezcan se tendrán como parte única y exclusivamente dentro de esta etapa.

En caso de que la entidad no remita el informe de conducta en el término establecido, el Tribunal pasará a resolver con lo que conste en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente". (El subrayado es del Tribunal).

V. PERIODO PROBATORIO

1. Prueba de Informe

Mediante Resolución No.033-2021/TACP de 17 de noviembre de 2021 (Pruebas), publicada en el portal electrónico el 18 de noviembre de 2021, visible a fojas 062-



065 del expediente jurídico, este Tribunal, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aducidas y aportadas por el recurrente, y se ordenó prueba de informe, para que por medio de profesionales idóneos en la materia objeto a contratar “Máquina duplicadora”, rindieran un informe atendiendo básicamente cuatro puntos controvertidos, detallados en dicha resolución, donde se solicitó la colaboración interinstitucional de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), para que realizara la misma, concediendo el término de cuatro (4) días hábiles para la entrega de dicho informe. Veamos:

- Determinar si la página web con el enlace http://www.nbrdc.com/plus/view.php?aid=33#con_one_2, se vincula o no, al sitio o página web del fabricante de la máquina duplicadora marca RONGDA modelo VR-7315S, o por el contrario si corresponde o no, a la página web de algún distribuidor de la marca referida y si la misma se puede identificar como sitio web sede de la marca. En todo caso identificar a quien corresponde dicho enlace.
- Teniendo presente la página web con enlace referido (http://www.nbrdc.com/plus/view.php?aid=33#con_one_2), explique si puede determinar alguna suplantación (clonación) de esta página.
- Determinar cuál sería la página oficial del fabricante de las máquinas duplicadoras modelo RONDA VR-7315S y modelo RISO SF5430 EII U.
- Tomando en consideración las características y especificaciones técnicas requeridas por el IFARHU, consignadas en el pliego de cargos del acto Público de Selección de Contratista No.2021-1-20-0-08-CM-009860, referente a la “Máquina duplicadora”, se puede identificar o determinar que, si el modelo RONDA VR-7315S, propuesto por la empresa COMIPEL, S.A., y el modelo RISO SF5430 EII U, propuesto por la empresa DUPLIRISO, S.A., cumplen o no, con dichas especificaciones requeridas por la entidad.

2. Pronunciamiento sobre la Prueba de Informe

La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, mediante Nota AIG-DNTT-JA-N-No.27-2021 fechada 25 de noviembre de 2021, visible a fojas 074-083 del expediente del Tribunal, remitió el respectivo informe sobre la prueba que se requirió, considerando oportuno exponer la contestación respecto a los puntos establecidos:

- Página web: no se logró acceder al enlace referido (http://www.nbrdc.com/plus/view.php?aid=33#con_one_2) toda vez que del mismo se recibía mensaje de error indicando que no existía tal página web.

En cuanto a la página oficial de los fabricantes de las máquinas duplicadoras propuestas por las empresas participantes al acto público, la AIG determinó como oficiales las siguientes: para el modelo RONDA VR-7315S, propuesto por COMIPEL, S.A., http://www.nbrdc.com/VR_7315S/33.html#con_one_2; y para del modelo RISO SF5430 EII U, propuesto por DUPLIRISO, S.A., https://www.riso.co.jp/english/product/digital_dup/sfeii/5430EII/index.html.

- Especificaciones Técnicas: luego de verificar las características técnicas observadas de la documentación arrojada en los sitios web oficiales de los fabricantes de cada uno de los modelos ofertados por las empresas participantes, la AIG determinó que ninguna propuesta cumplió a cabalidad con todas las especificaciones que requirió la entidad.



VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipo de procedimiento de selección de contratista aplicable

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa versa sobre una Contratación Menor, consagrada en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, cuya reglamentación se dispone en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, **la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.**

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

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

Conforme el **Principio de economía**, contemplado como uno de los pilares de la Contratación Pública, en el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato que se presenten, por ende, nos compete examinar cada una de las piezas procesales que reposan en el registro electrónico del acto público de marras, en razón de los elementos de convencimiento presentados para su examen y valoración.

2. Criterio constitucional de interpretación

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales es resaltable el artículo 215 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.

3. Objeto del Contrato (especificaciones técnicas)

Dentro de los documentos adjuntos al pliego de cargos, se ubicó publicado en el sistema electrónico el 04 de octubre de 2021, características y especificaciones técnicas, similares o superior, correspondientes al objeto de contratación “*máquina duplicadora*”, a saber:



Característica y especificaciones técnicas Similares o superior

- ❖ **DUPLICADOR**
- ✓ Platina/cristal de exposición
- ✓ **Velocidad de impresión de 60 hasta 130 páginas por minutos**
- ✓ **Tamaño de papel de 3.93"x5.81" A 12"x18"**
- ✓ **Área de impresión de 11 15/32 x 16 23/32**
- ✓ **Peso de papel 12.5 a 110 lbs.**
- ✓ **Carga de papel 1,000 hojas**
- ✓ **Bandejas de salida 1,000 hojas**
- ✓ **Confección de master en 17 seg.**
- ✓ **5 modos de procesamiento de original carta, fotos, texto, teto/foto, línea**
- ✓ **Reducción/ampliación de 50% hasta 200%**
- ✓ **Desecho de master con capacidad de 100**
- ✓ **Resolución de 300x6000 dpi en impresión y escaneo**
- ✓ **Administración de usuario con capacidad de 100 cuentas**
- ✓ **Impresión directa desde USB Flash driver**
- ✓ **Tarjeta de RED 10/100/1000**
- ✓ **Inyección de tinta automática**
- ✓ **Dos (2) cilindros adicionales para colores rojo y azul**

4. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de la empresa adjudicataria, **COMIPEL, S.A.**

En atención al principio de motivación, nos corresponde analizar los diversos aspectos que se enfatizaron como puntos controvertidos dentro del presente recurso, por lo que en este punto nos referiremos a las argumentaciones que advirtió la empresa recurrente, en cuanto a que el acto administrativo se realizó en contravención a la ley de contrataciones públicas, debido a que adjudicó el acto público a un proponente que, a su criterio incumplió supuestamente con los requisitos y exigencias del pliego de cargos, expuestos de la siguiente manera:

a. Supuesto incumplimiento sobre el Pacto de Integridad y la Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad

El recurrente advirtió que el documento de Pacto de Integridad, así como la Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad, que dicha empresa adjudicataria aportó, no cumplió con todas las formalidades legales que exigió la ley, toda vez que, a su parecer, la firma del representante legal en esos documentos debió estar autenticada por Notario Público, expresando que por lo cual no cumplió con las exigencias y no debió ser adjudicada.

No obstante, sobre estos supuestos incumplimientos, debemos aclarar que el pliego de cargos en el punto 7 y 8 requirió lo siguiente:

Documentos a presentar con la propuesta

- 7 **Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad:** Todos los proponentes deberán presentar la Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en artículo 40 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 52 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020. Estos Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, tienen como propósito describir aquellas normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores.
- 8 **Pacto de Integridad:** Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.



(Lo resaltado y subrayado es del Tribunal).



Visto lo anterior, se pudo constatar que lo exigido en el pliego de cargos versa sobre la presentación de dichos documentos y no exigió que los mismos fuesen autenticados por Notario Público, ya que solamente contempló su presentación suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, tal cual fue aportado por la empresa Comipel, S.A.

b. Supuesto incumplimiento sobre la Carta de Distribuidor Autorizado

El actor fundamentó que la carta de distribuidor de fábrica autorizado, a su parecer no cerro el trámite de legalización ante el Departamento de Autenticación Legalización del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, refiriéndose a que careció de las formalidades legales exigidas por la Ley.

Al respecto debemos advertir que si bien la Carta de Distribuidor de Fábrica Autorizado que se aportó, contó con la traducción de autenticación del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China y con la certificación de autenticación del Departamento Consular y Legalizaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, con referirse a un documento que provenía del extranjero, por lo que se validó el documento con la legalización correspondiente, tal cual lo indicó el pliego de cargos en sus condiciones especiales, así:

Condiciones especiales

Documentos a presentar con la propuesta

IMPORTANTE: Todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.

c. Supuesto incumplimiento sobre la Carta de Garantía

Otro incumplimiento alegado por el recurrente, fue que la carta de garantía que aportó dicha empresa, no especificó los días, meses o años en el periodo de validez de su garantía para el equipo que ofertaba. Sin embargo, ciertamente el formulario de garantía no especificó claramente el periodo de garantía, pero en el formulario de desglose de precios que aportó y que forma parte integral de su propuesta, claramente se observó como Garantía: un (1) año por defectos de fabricación, pese a que conforme la norma de contratación pública, así como su reglamentación, ninguna de las empresas proponentes se obliga a incorporar tal documento, ya que la deberá otorgar el contratista.

Al respecto, veamos lo indicado por la Ley 22 de 2006 y el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, al referirse a la garantía en las contrataciones menores:

Artículo 57 de la Ley 22 de 2006

“ ...

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

...”. (El subrayado es del Tribunal).



Artículo 86 del Decreto 439 de 2020

“Artículo 86. Garantías en la contratación menor. En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta, sin embargo, el contratista seleccionado deberá garantizar por escrito a la entidad contratante lo siguiente:

1. El cumplimiento de las condiciones pactadas.
2. En el caso de obras, que se obliga a responder por los defectos de construcción de la obra hasta por un término de tres años.
3. En el caso de bienes, que se obliga a responder por los vicios de las cosas hasta por un término de un año, excepto cuando sean bienes perecederos en cuyo caso el término será el usual dentro del ciclo de vida del producto.
4. En el caso de servicios, el término será de un año para responder por el cumplimiento de estos en las condiciones pactadas”. (El subrayado es del Tribunal).

La norma citada precisó que, en este tipo de actos públicos, el contratista, es decir, el proponente seleccionado, es quien queda obligado a garantizar por escrito a la entidad contratante; por tanto, solicitar garantía durante la etapa de selección desvirtúa la sumariedad y simplicidad de este tipo de procedimiento establecidos en la Ley 22 de 2006 y su reglamento. En otras palabras, al pasar el proponente a ser contratista, es cuando surge la obligación de presentar la garantía correspondiente y, en consecuencia, también la responsabilidad de la entidad de requerir la garantía a dicho contratista.

d. Supuesto incumplimiento sobre las especificaciones técnicas

De igual forma el recurrente señaló incumplimientos sobre ciertas especificaciones técnicas requeridas, indicando que incumplió con la velocidad de la confección de master de 17 seg., con el área de impresión de 11 15/32x16 23/32, y la capacidad de 100 del desecho de master requerido, insinuando que verificó la página web del fabricante con el enlace http://www.nbrdc.com/plus/view.php?aid=33#con_one_2, y que constató que las mismas no correspondieron con las características detalladas en el folleto del equipo de la marca RONGDA que propuso dicha empresa, insinuando que posiblemente dicha información fue alterada.

Al respecto debemos manifestar que ciertamente se verificó que el modelo de la máquina duplicadora que aportó la empresa adjudicataria (RONGDA VR-7315S), no cumplió a cabalidad con todas las características y especificaciones técnicas requeridas por la entidad, tal como aseveró la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, en su prueba informe, publicado en el sistema electrónico el 30 de noviembre de 2021. Sobre la supuesta alteración de la información plasmada en el folleto suministrado por la empresa adjudicada, estimamos necesario indicar que no consta en el expediente prueba alguna que demuestre a éste Tribunal tales aseveraciones, recordando que la prueba es la parte esencial dentro del proceso y le corresponde a los accionantes probar los hechos en que fundamentan su demanda, tal como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, fuente supletoria, que a la letra dice:

“Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.

...



Ahora bien, analizados los supuestos incumplimientos y como quiera que la adjudicación de este acto público recayó sobre la empresa que presentó el precio más bajo, corresponde la evaluación integral de las propuestas participantes en este acto público, siguiendo los parámetros referidos en las normas de contrataciones públicas.

5. Análisis de las propuestas participantes en este acto público

a. Empresa COMIPEL, S.A.

Iniciamos con la propuesta de precio más bajo, quien ofertó el monto de ocho mil quinientos sesenta balboas (B/.8,560.00), cuya documentación que aportó con su propuesta se ubicó en el registro electrónico del acto público de marras, donde se apreció que cumplió con toda la documentación exigida como requisitos de obligatorio cumplimiento, y en el apartado de “Otros Requisitos” del pliego de cargos, así como también aportó el Certificado de Registro de Proponente expedido por la Dirección General de Contrataciones Públicas y la constancia de inscripción del Registro Empresarial como Micro Empresa.

No obstante, este Tribunal advierte que respecto a las características y especificaciones técnicas similares o superior que requirió la entidad, se pudo constatar que dicha empresa no correspondió en debida forma con todas las características para la máquina duplicadora, objeto de esta contratación, tal cual fue determinado por el Ingeniero Juan Ramón Anria, en el análisis técnico sobre la prueba de informe que rindió como profesional idóneo de la Dirección Nacional de Ciberseguridad de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, así como se muestra a continuación:

No.	Característica y Especificaciones técnicas similares o superior	RONDA VR-7315S
1	Platina / Cristal de exposición	sin información
2	Velocidad de impresión de 60 hasta 130 páginas por minuto	No cumple
3	Tamaño de papel de 3.93"x5.81 a 12"x18"	No cumple 310x432mm
4	Area de impresión de 11 15/32 x 16 23/32 (291x424mm)	No cumple (291x414mm)
5	Peso de papel 12.5 a 110lbs	no cumple 40 a 128 g/m2
6	Carga de papel 1,000 hojas	Cumple
7	Bandejas de salida 1,000 hojas	Cumple
8	Confección de master de 17 seg.	No cumple (19s)
9	5 modos de procesamiento de original carta, fotos, texto, texto/foto, línea	No cumple
10	reducción/ampliación de 50% hasta 200%	Cumple
11	Desecho de master con capacidad de 100	sin información
12	Resolución de 300x6000 dpi en impresión y escaneo	no cumple
13	Administración de usuario con capacidad de 100 cuentas	sin información
14	Impresión directa desde USB Flash driver	sin información
15	Tarjeta de RED 10/100/1000	Conectividad de red opcional, mediante accesorio. Sin información de velocidad
16	Inyección de tinta automática	sin información
17	Dos (2) cilindros adicionales para colores rojo y azul	Consumibles adicionales

En virtud de lo anterior, coincidimos con lo señalado por el recurrente, en el sentido que dicha empresa no cumplió a cabalidad con las características y especificaciones plasmadas en el pliego de cargos para el objeto contractual, por



lo que no podrá resultar merecedora de la adjudicación, considerando que dichas especificaciones técnicas debieron consignar en forma clara e inconfundible todas las características del objeto que se pretendió contratar.

b. Empresa DUPLIRISO, S.A.

La propuesta presentada por la empresa recurrente, por el monto de diez mil ciento cuarenta y tres balboas con sesenta centésimos (B/.10,143.60), se verificó toda la documentación que aportó, en el sistema electrónico "PanamaCompra", donde apreciamos que dicha empresa también cumplió con los requisitos exigidos como obligatorio cumplimiento, y en el apartado de "Otros Requisitos", del pliego de cargos, así como también aportó el Certificado de Registro de Proponente expedido por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Sin embargo, se constató que el modelo de máquina duplicadora que aportó dicha empresa (RISO SF5430 EII), tampoco cumplió a cabalidad con todas las características y especificaciones técnicas requeridas por la entidad, tal como aseveró la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, en su prueba de informe, publicado en el sistema electrónico el 30 de noviembre de 2021; por lo tanto, no le asiste la razón al recurrente al indicar que cumplió a cabalidad con el pliego de cargos.

En este punto es de lugar hacer mención, que si bien el procedimiento de selección de contratista para la Contratación Menor debe realizarse cumpliendo con un mínimo de formalidades, empero, no podemos eludir que debe ceñirse a los principios de contratación y ser coherente con la propia Ley 22 de 2006; especialmente cuando en repetidas ocasiones, este Tribunal ha advertido a través de sus precedentes, la importancia del cumplimiento del pliego de cargos, indicando que, siendo el instrumento normativo vinculante para todos sus actores, no le es dable a los mismos vulnerar su normativa y que es de forzoso cumplimiento para todos aquellos sujetos a dichas reglas; por ende, el mismo no puede ser vulnerado de ninguna manera por los proponentes que participan en un acto de selección de contratista y mucho menos por la propia entidad administrativa que lo confeccionó, pretendiendo adjudicar el acto público a una empresa que no se ajustó a lo establecido en el pliego de condiciones.

6. Conclusión del Tribunal

Como quiera que el recurrente se refirió a las actuaciones efectuadas por la propia entidad; luego de haber realizado el estudio de los elementos que reposan en el expediente administrativo y en torno a la verificación de las propuestas previamente plasmada, ciertamente hemos evidenciado que dicha institución no enmarcó su actuación a lo establecido en la ley de contrataciones públicas, su reglamentación y aquellos principios generales que tienden a regular las conductas que deben seguir los servidores públicos, dentro del desarrollo de un procedimiento de selección de contratista, tal como lo demanda el artículo 25 de dicha norma.

Siendo que la adjudicación del acto público recayó sobre una propuesta que no cumplió los requisitos establecidos en el pliego de cargos, la entidad vulneró no solo el principio de transparencia, sino también el **Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes**. Veamos:



“Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.
2. Las entidades no podrán fijar en los pliegos de cargos cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.
3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público.
4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías”. (El subrayado es del Tribunal).

De este modo es dable 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:

“...

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. 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.
3. 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, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

En ese mismo orden de ideas, la normativa vigente establece también las **Obligaciones de las entidades contratantes**, tipificado en el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, que a la letra dice 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.

...”. (El subrayado es del Tribunal).

En virtud de las consideraciones anteriores, este cuerpo colegiado concluye que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado, y declarar **desierto** el acto público de selección de contratista, conforme lo dispone el numeral 2, del



artículo 72 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020:

“Artículo 72. Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:

1. Por falta de proponentes; es decir, cuando no se recibió ninguna oferta.
 2. **Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.**
- ...”. (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).

Respecto a la fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal opina que es apropiada su devolución, considerando que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones 655 del 19 de octubre de 2021, por el cual el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2021-1-20-0-08-CM-009860, a la empresa Comipel, S.A., por el monto de ocho mil quinientos sesenta balboas (B/.8,560.00).

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el Acto Público de Selección de Contratista para la Compra Menor No.2021-1-20-0-08-CM-009860, convocado por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, para al “SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MAQUINA DUPLICADORA”, debido a que ninguna de las propuestas cumplió con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.072-001-000031905-000000, expedida por Compañía Internacional de Seguros, S.A., por el monto de mil quince balboas con cuarenta y tres centésimos (B/.1,015.43), según Diligencia de Consignación que reposa a folio 017 del expediente del Tribunal.

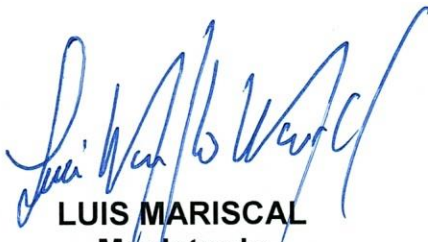
CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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 del expediente No.158-2021, 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

