



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 177-2021

RECURRENTE: OMAR ANTONIO URIBE LONDOÑO propietario del establecimiento comercial denominado SUPERMERCADO MANÁ

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°001-2021 de 23 de noviembre de 2021, proferida por el **MUNICIPIO DE CHITRE (JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO)**, por el cual se rechazaron todas las propuestas recibidas para el acto público N°2021-5-47-0-06-CM-000464.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No.186-2021 Pleno/TACP de 27 de diciembre de 2021 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **OMAR ANTONIO URIBE LONDOÑO PROPIETARIO DEL ESTABLECIMIENTO COMERCIAL DENOMINADO SUPERMERCADO MANÁ**, en contra de la Resolución N°001-2021 de 23 de noviembre de 2021, por el cual se rechazan las propuestas recibidas para el Acto Público N°2021-5-47-0-06-CM-000646, para el suministro de 1,200 bolsas de alimentos para ser distribuidas a personas de bajos recursos del Corregimiento Llano Bonito, Distrito de Chitré, Provincia de Herrera, proferida por el **MUNICIPIO DE CHITRÉ (JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO)**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 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, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; 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, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el

Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado “PanamaCompra”; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

Que el día 15 de noviembre de 2021, el **MUNICIPIO DE CHITRÉ (JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO)**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista N°2021-5-47-0-06-CM-000464, realizado el día 19 de noviembre del año en curso, hasta las 10:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 10:01 a.m., para el “**SUMINISTRO DE 1,200 BOLSAS DE ALIMENTOS PARA SER DISTRIBUIDAS A PERSONAS DE BAJOS RECURSOS DEL CORREGIMIENTO DE LLANO BONITO, DISTRITO DE CHITRÉ, PROVINCIA DE HERRERA**”, con un precio de referencia de treinta mil balboas solamente (B/.30,000.00).

Que el día 25 de noviembre de 2021, fue proferido por parte del **MUNICIPIO DE CHITRÉ (JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO)**, la Resolución N°001-2021 de 23 de noviembre de 2021, por el cual se rechazan todas las propuestas recibidas para el acto público N°2021-5-47-0-06-CM-000464, para el “**SUMINISTRO DE 1,200 BOLSAS DE ALIMENTOS PARA SER DISTRIBUIDAS A PERSONAS DE BAJOS RECURSOS DEL CORREGIMIENTO DE LLANO BONITO, DISTRITO DE CHITRÉ, PROVINCIA DE HERRERA**” (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra” y visible de fojas 007 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 2 de diciembre de 2021, la licenciada Arlenn M. Mojica U., quien actúa en nombre y representación del señor Omar Antonio Uribe Londoño, propietario del establecimiento comercial denominado **SUPERMERCADO MANÁ**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra de la Resolución N°001-2021 de 23 de noviembre de 2021. (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 008 – 015 del expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación en concepto de fianza Cheque Certificado N°000004132 de 30 de noviembre de 2021, expedido por BANESCO, a orden del T.A.C.P./CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por la suma de tres mil balboas solamente (B/.3,000.00); monto que representa su equivalente



al 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 038; diligencia de consignación que reposa a folio 037 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 2 de diciembre de 2021, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación, (Visible a folio 039 del expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del Icono "Interposición del Recurso de TACP", a fecha 2 de diciembre de 2021, a las 2:37 p.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°159-2021/TACP de 3 de diciembre de 2021, admite el Recurso de Impugnación interpuesto por la Licenciada Arlenn M. Mojica U., quien actúa en representación del señor Omar Antonio Uribe Londoño propietario del establecimiento comercial denominado SUPERMERCADO MANÁ, publicándola el día 6 de diciembre de 2021, en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra", corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **MUNICIPIO DE CHITRÉ (JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO)**, para que dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución, presentara el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debió remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra," (Visible de fojas 048 a la 053 de Expediente del Tribunal).

Que el día 10 de diciembre de 2021, el **MUNICIPIO DE CHITRÉ (JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO)** publicó dentro del portal de compras gubernamentales el Oficio N°001 de 10 de diciembre de 2021, a las 3:48 p.m., en el cual se adjuntó las actuaciones realizadas por la entidad dentro del presente acto de selección de contratista en estudio.

Que lo anterior, se profiere por parte de la secretaria de impugnación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas el correspondiente informe calendado 15 de diciembre de 2021, en el cual se deja constancia de las actuaciones procesales dentro del expediente jurídico, así como la ausencia de presentación de alegaciones de tercero por parte de los interesados, documento que reposa a folios 067.

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye la Resolución N°001-2021 de 23 de noviembre de 2021, por el cual se rechazan todas las propuestas recibidas para el acto público N°2021-5-47-0-06-CM-000464, para el **"SUMINISTRO DE 1,200 BOLSAS DE ALIMENTOS PARA SER DISTRIBUIDAS A PERSONAS DE BAJOS RECURSOS DEL CORREGIMIENTO DE LLANO BONITO, DISTRITO DE CHITRÉ, PROVINCIA DE HERRERA"**. (Visible en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del



icono de “Resolución de decisión”, publicado el 25-11-2021, y a fojas 007 del Expediente del Tribunal), que en lo medular detalla lo siguiente:

Resolución de Cancelación

Resolución N° : 001-2021

Entidad: MUNICIPIO DE CHITRE
Junta Comunal de Llano Bonito

Datos del Acto Público

Unidad Ejecutora	Junta Comunal de Llano Bonito
Número de Acto Público	2021-5-47-0-06-CM-000464
Descripción	SUMINISTRO DE 1,200 BOLSAS DE ALIMENTOS PARA SER DISTRIBUIDAS A PERSONAS DE BAJOS RECURSOS DEL CORREGIMIENTO DE LLANO BONITO, DISTRITO DE CHITRÉ, PROVINCIA DE HERRERA.
Fecha	23-11-2021

Considerando:

Que esta entidad, llevo a cabo el día 19 de noviembre de 2021, el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2021-5-47-0-06-CM-000464, para el Suministro De 1,200 Bolsas de Alimentos para ser distribuidas a personas de bajos recursos del Corregimiento de Llano Bonito, Distrito de Chitré, Provincia de Herrera, cuyo precio de referencia es de B/. 30,000.00., en el cual se recibieron las siguientes propuestas: No. Proponente No. 1 GRUPO R&S PANAMA No. 2 Grupo Rey No. 3 H.H. Store No. 4 MINI MARKET No. 5 Cooperativa de S.M. Juan XXIII, R.L. No. 6 SUPERMERCADO MANA

Que luego de recibidas las propuestas, la Junta Comunal De Llano Bonito da cuenta de que no incluyó, dentro del Pliego de Cargos, algunos productos de primera necesidad, establecidos en la etapa previa del proyecto, dentro de las bolsas de alimentos motivo del presente acto público, provocando un diferencia significativa respecto al precio de referencia y a los productos licitados por lo que, por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público.

Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante ha advertido que por un error involuntario, no incluyó el renglón de compras, dos (2) sobres de café, para cada una de las 1,200 bolsas, que estaban contempladas en la etapa inicial del proyecto, dentro del mencionado acto público, dejando un vacío dentro del precio de referencia, por lo que se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas.

Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 68 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2021-5-47-0-06-CM-000464, para el Suministro De 1,200 Bolsas de Alimentos para ser distribuidas a personas de bajos recursos del Corregimiento de Llano Bonito, Distrito de Chitré, Provincia de Herrera.

Resuelve:

PRIMERO: RECHAZAR todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2021-5-47-0-06-CM-000464, para el Suministro De 1,200 Bolsas de Alimentos para ser distribuidas a personas de bajos recursos del Corregimiento de Llano Bonito, Distrito de Chitré, Provincia de Herrera.

SEGUNDO: ADVERTIR que el Acto Público No. 2021-5-47-0-06-CM-000464 para el Suministro De 1,200 Bolsas de Alimentos para ser distribuidas a personas de bajos recursos del Corregimiento de Llano Bonito, Distrito de Chitré, Provincia de Herrera quedará en estado de CANCELADO.

TERCERO: ORDENAR la publicación de la presente Resolución, en el Sistema de Contrataciones Públicas “Panamá Compra”, por dos (2) días hábiles para los efectos de su notificación, así como su incorporación al respectivo expediente.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

Fundamento de Derecho:

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

, 23-11-2021

JORGE A. CASTILLO C.
REPRESENTANTE

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La Licenciada Arlenn María Mojica Uribe, actuando en su calidad de apoderada especial del señor **OMAR ANTONIO URIBE LONDOÑO**, propietario del establecimiento



comercial denominado **SUPERMERCADO MANÁ**, quien actúa según el poder conferido que reposa a folio 008 del expediente jurídico, de generales conocidas en autos, formuló su argumentación sobre la base de lo siguiente:

Respecto a la resolución emitida por la entidad en la cual declara cancelado el acto, ya que considera que la entidad aduce error involuntario, en virtud de no incluir un renglón de compra de dos (2) sobres de café para cada una de las bolsas, adicionalmente indica que no existe motivación dentro de la resolución, ya que considera que la motivación utilizada en dicha resolución no se ajusta al fundamento legal empleado.

Los hechos a los cuales hacemos referencia procedemos a ilustrarlos tal como aparece en la demanda así:

Avenida Ricardo J. Alfaro
Súper Centro El Dorado
Planta Baja, Local 2
Panamá, Panamá

Tels.: (507) 323-0981,
6982-1784, 6781-1932
arcelionojica@hotmail.com

SÉPTIMO: La Ley expresamente señala que la entidad licitante podrá, en caso de haber recibido propuestas, rechazarlas siempre y cuando sea por causas de orden público o interés social, y en consecuencia declarar cancelado el Acto, sin embargo, este no es el caso que nos ocupa, toda vez que la licitante ha pretendido aducir que la cancelación se debe a estas causas, empero, este señalamiento es un yerro absoluto, toda vez que en la Resolución de Cancelación emitida por la entidad, indica que se debe a que por "error involuntario" no incluyeron en el renglón de compras dos (2) sobres de café para cada bolsa, no obstante dicha razón no es de orden público o de interés social, por lo que sin lugar a duda nos encontramos frente a una resolución sin la debida motivación, tal como lo es el requerimiento señalado en el precitado artículo para que pueda concretarse la cancelación del Acto conforme a la Ley, es decir que la motivación utilizada en dicha resolución no se ajusta al fundamento legal empleado.

La parte motiva de la Resolución que estamos impugnando dice lo siguiente:

Considerando:

Que esta entidad, llevo a cabo el día 19 de noviembre de 2021, el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2021-5-47-0-06-CM-000464, para el Suministro De 1,200 Bolsas de Alimentos para ser distribuidas a personas de bajos recursos del Corregimiento de Llano Bonito, Distrito de Chitre, Provincia de Herrera, cuyo precio de referencia es de B/. 30,000.00., en el cual se recibieron las siguientes propuestas: No. Proponente No. 1 GRUPO R&S PANAMA No. 2 Grupo Rey No. 3 H.H. Store No. 4 MINI MARKET No. 5 Cooperativa de S.M. Juan XXIII, R.L. No. 6 SUPERMERCADO MANA

Que luego de recibidas las propuestas, la Junta Comunal De Llano Bonito da cuenta de que no incluyó, dentro del Pliego de Cargos, algunos productos de primera necesidad, establecidos en la etapa previa del proyecto, dentro de las bolsas de alimentos motivo del presente acto público, provocando un diferencia significativa respecto al precio de referencia y a los productos licitados por lo que, por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público.

Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante ha advertido que por un error involuntario, no incluyó el renglón de compras, dos (2) sobres de café, para cada una de las 1,200 bolsas, que estaban contempladas en la etapa inicial del proyecto, dentro del mencionado acto público, dejando un vacío dentro del precio de referencia, por lo que se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas.

Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 68 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2021-5-47-0-06-CM-000464, para el Suministro De 1,200 Bolsas de Alimentos para ser distribuidas a personas de bajos recursos del Corregimiento de Llano Bonito, Distrito de Chitre, Provincia de Herrera.

OCTAVO: Es menester señalar que el Tribunal al que estamos recurriendo, se ha pronunciado con anterioridad, en relación a la interpretación del artículo 74 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, en la Resolución N°014-2016-Pleno/TACP de 20 de enero de 2016 (Decisión), donde en su análisis manifiesta:

AM



V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

El Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa del sub júdice, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración, dentro de los cuales anteponemos los siguientes:

A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración:

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por el apoderado especial del señor **OMAR ANTONIO URIBE LONDOÑO**, propietario del establecimiento comercial denominado **SUPERMERCADO MANÁ**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por ésta, sobre el presente Acto Público No.2021-5-47-0-06-CM-000464, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del **MUNICIPIO DE CHITRÉ (JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO)**, tanto de las indicadas por ésta dentro del contexto de su Informe de Conducta, externado mediante Oficio 001 de 10 de diciembre de 2021, incorporada a folios 059 a la 061 del expediente del Tribunal, cual ya forma parte integral del expediente valorativo del Tribunal por imperio de la Ley de Contrataciones Públicas; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico "PanamaCompra" evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración con estricto sentido jurídico, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 238 a 246 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2000. Ya que el reflejo de la Litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante: **¿Si la entidad contratante, aplicó los conceptos de orden público e interés social para el rechazo de las ofertas, y si fue respetada las reglas del debido proceso como garantía constitucional?**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, así como con la integración del Informe de Conducta cual respalda lo actuado dentro del Expediente Administrativo, éste, y su incorporación con el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexan de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:

1. Solicito se tenga como prueba el Acto Público de Selección de Contratista "Compra Menor" N°2021-5-47-0-06-CM-000464, publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas de "PanamaCompra".
2. Comprobante de presentación de propuesta y copia de la "PanamaCompra", por Omar Antonio Uribe Londoño en representación de Supermercado Maná para el Acto Pública de



Selección de Contratista "Compra Menor" N°2021-5-47-0-06-CM-000464.

3. Copia de Cédula de Omar Antonio Uribe Londoño.
4. Copia de Aviso de Operación de Supermercado Maná.
5. Copia de la Resolución de Cancelación N°01-2021, emitida por el Municipio de Chitré, Junta Comunal de Llano Bonito, distrito de Chitré, provincia de Herrera", que determina rechazar las propuestas y cancelar el Acto.
6. Copia de cédula e idoneidad e Arlenn Mojica.

De igual forma, el impugnante aduce los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6, esta documentación se admite, toda vez que, se trata de las constancias procesales en las cuales se sustenta la presente Litis y sobre la cual realizamos el ejercicio de valoración jurídico que nos permitirá arribar a una decisión en el fondo.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

Es así como dentro de la presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para el **"SUMINISTRO DE 1,200 BOLSAS DE ALIMENTOS PARA SER DISTRIBUIDAS A PERSONAS DE BAJOS RECURSOS DEL CORREGIMIENTO DE LLANO BONITO, DISTRITO DE CHITRÉ, PROVINCIA DE HERRERA"**, a través de la convocatoria para la Selectividad del Contratista, regentó su proceso mediante el método de una Contratación Menor, al tenor de lo establecido por el artículo 57 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, sustentado dicha selectividad en el menor precio ofertado por los participantes en el Acto Público concertado, siempre que se cumpla con toda la documentación habilitante solicitada, descrita en el pliego de cargos o términos de referencia.

De conformidad al monto del valor de referencia y su respaldo en las partidas presupuestadas por la Entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de B/.30,000.00, se configura que las disposiciones normativas rectoras para dicho método corresponden al carácter de las adquisiciones que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cuales se ubican dentro del tenor del Artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que en lo medular indica:

"...

Artículo 94. Contrataciones menores que superen los diez mil balboas (B/.10 000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50 000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/.10 000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50 000.00) se procederá de la forma siguiente: 1. Los proponentes presentarán su propuesta por medio electrónico, la cual contendrá el precio propuesto y la propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos. 2. La propuesta será presentada en la fecha y hora señaladas en el pliego de cargos. 3. Vencida la hora para la presentación de las propuestas, conforme a lo establecido en el pliego de cargos, no se recibirá ninguna propuesta más y el Sistema permitirá abrir las propuestas de cada uno de los proponentes en el orden en que



fueron recibidas, las cuales se darán a conocer públicamente. 4. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la apertura de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados por el pliego de cargos, y se levantará un acta al respecto, que contendrá todos los documentos que hayan sido subsanados oportunamente por cada proponente y la advertencia de los que no han sido subsanados. 5. Concluida la etapa de subsanación, la entidad aplicará lo dispuesto en los artículos 88, 89 y 90 de este reglamento cuando aplique, en caso contrario procederá a verificar en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos. 6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, cuando la entidad lo estime conveniente, se podrá apoyar con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La revisión deberá constar en acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la efectúen y será incorporada al expediente electrónico. 7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que 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, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida. 8. Si la entidad 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 verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones 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. 9. El plazo para adjudicar no será superior a siete días hábiles. 10. Ejecutoriada la adjudicación, la entidad emitirá la orden de compra o elaborará el contrato, el cual deberá contar con el respectivo refrendo de la Contraloría General de la República.

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio propuesto sea conveniente para el Estado.

...”.

Centrada la materia del debate, procede el Tribunal a analizar los cargos en que se fundamenta la censura en el orden expuesto, no sin antes realizar una breve lectura del procedimiento legalmente establecido, con el fin principal de descartar o corroborar actos que vulneren el derecho subjetivo de los participantes o que puedan perjudicar a la entidad, dentro del presente procedimiento de selección de contratista, que de ser así esto último, procederíamos a señalar las razones con las que se cuentan para anular el acto público, o si se cumplen los presupuestos para la cancelación del acto, o por el contrario, seguir con la revisión del procedimiento, para decidir el fondo del negocio jurídico administrativo especial, que ha llegado a nuestro conocimiento de conformidad a la competencia funcional que nos concede la ley aplicable, cuando se trate de



adquisiciones de bienes por parte del Estado, y que en esta ocasión, correspondiente al **“SUMINISTRO DE 1,200 BOLDAD DE ALIMENTOS PARA SER DISTRIBUIDAS A PERSONAS DE BAJOS RECURSOS DEL CORREGIMIENTO DE LLANO BONITO, DISTRITO DE CHITRÉ, PROVINCIA DE HERRERA”**, previa valoración mediante recurso de impugnación, de acuerdo a la competencia privativa por naturaleza del asunto, contra la resolución por la que se rechazan las propuestas; competencia que ha sido activada por el recurrente **OMAR URIBE** propietario del establecimiento comercial denominado **SUPERMERCADO MANA**, luego de notificarse de una decisión de rechazo de ofertas, lo cual va en contra de sus intereses como proponente.

Ahora bien, analizados los argumentos de la impugnante, en contraste con las piezas que componen el dossier administrativo, en conjunto con las explicaciones vertidas en el informe de conducta, debemos centrarnos en la siguiente interrogante ¿Si la entidad realizó una acertada estructuración del pliego de cargos?, a fin de cumplir con las necesidades que demanda la ciudadanía, al momento de confeccionar o requerir el suministro requerido con respecto a la necesidad material de la entidad en adquirir los bienes descritos en el presente acto de selección de contratista.

Así las cosas, nos remitimos al pliego de cargos que se encuentra colgado dentro del portal de compras gubernamentales, en lo particular, los detalles que se encuentran en las especificaciones técnicas:

Especificaciones técnicas						
Bien/Servicio/Obra seleccionados						
R	Código	Clasificación	Cantidad	Unidad de medida	Descripción	SES
1	50131701	Productos de mantequilla o leche frescos	1,200	Lata	LECHE INSTANTANEA EMPOLVO PARA NIÑOS 400 GRAMOS	--
2	73131904	Servicios de elaboración de aceites o grasas vegetales	1,200	Unidad	ACEITE VEJETAL DE COCINA 500 ML	--
3	73131903	Servicios de elaboración de azúcar o productos de azúcar	1,200	Paquete	AZUCAR MORENA 800 GRAMOS	--
4	50121538	Pescado estable sin refrigerar	1,200	Lata	ATÚN EN TROZOS EN AGUA 140 GRAMOS	--
5	50121538	Pescado estable sin refrigerar	1,200	Lata	SARDINA EN SALSA DE TOMATE 425 GRAMOS	--
6	50171901	Conservas	1,200	Lata	JAMONILLA 340 GRAMOS	--
7	50193104	Bases de sopa	1,200	Paquete	SOPA DE POLLO - FIDEOS 55 GRAMOS	--
8	50171551	Sal de cocina o de mesa	1,200	Paquete	SAL 1 LIBRA	--
9	50101543	Judías secas	1,200	Paquete	LENTEJAS 1 LIBRA	--
10	50101543	Judías secas	1,200	Paquete	POROTOS ROJOS 1 LIBRA	--
11	31201602	Pastas	1,200	Paquete	CODITOS 1 LIBRA	--
12	31201602	Pastas	1,200	Paquete	SPAGUETI 1 LIBRA	--
13	10151701	Semillas o plántulas de arroz	1,200	Paquete	ARROZ DE PRIMERA 5 LIBRAS	--
14	50171832	Aliño de ensaladas o para mojar	1,200	Paquete	MAYONESA CHICA 350 GRAMOS	--
15	50101544	Judías en conserva o en lata	1,200	Lata	GUANDÚ EN AGUA 425 GRAMOS	--
16	50171902	Salsa	1,200	Paquete	SALSA DE TOMATE 113 GRAMOS	--
17	50171831	Salsa para cocinar	1,200	Paquete	PASTA DE TOMATE 113 GRAMOS	--
18	50101544	Judías en conserva o en lata	1,200	Lata	MAIZ DULCE 425 GRAMOS	--
19	24111503	Bolsas de plástico	1,200	Unidad	BOLSAS TRANSPARENTE PLASTICA PARA EMPACAR LA COMIDA TAMAÑO 6"X11"X32"	--



De lo anterior, se desprende que la entidad, mediante el Cuadro de Cotizaciones 001-2021 de 23 de noviembre de 2021, publicado al 25 de noviembre de 2021, por el que rechaza todas las propuestas recibidas para el Acto Público N°2021-5-47-0-06-CM-000464, aduce dentro de la misma resolución lo siguiente:

Que luego de recibidas las propuestas, la Junta Comunal De Llano Bonito da cuenta de que no incluyó, dentro del Pliego de Cargos, algunos productos de primera necesidad, establecidos en la etapa previa del proyecto, dentro de las bolsas de alimentos motivo del presente acto público, provocando un diferencia significativa respecto al precio de referencia y a los productos licitados por lo que, por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público.

Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante ha advertido que por un error involuntario, no incluyó el renglón de compras, dos (2) sobres de café, para cada una de las 1,200 bolsas, que estaban contempladas en la etapa inicial del proyecto, dentro del mencionado acto público, dejando un vacío dentro del precio de referencia, por lo que se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas.

Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 68 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2021-5-47-0-06-CM-000464, para el Suministro De 1,200 Bolsas de Alimentos para ser distribuidas a personas de bajos recursos del Corregimiento de Llano Bonito, Distrito de Chitré, Provincia de Herrera.

Se desgaja así, que la entidad administrativa, es decir, **JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO (MUNICIPIO DE CHITRE)**, emitió la Resolución por medio de la cual se rechazan todas las propuestas, argumentando en lo medular “un error involuntario”, así como también la señala como causas de orden público e interés social, cuestión que reitera de igual forma en el informe de conducta en sus consideraciones, al expresar lo siguiente:

Con precisión, hay que puntualizar, por tanto, que la Resolución Cancelación, emitida por esta instancia, que realiza el Rechazo de Propuestas dentro del ampliamente citado Acto Público, se da por razones de interés social y en cumplimiento de todos los procedimientos legalmente establecidos para este efecto.

Teniendo en cuenta la justificación que delibera la entidad, el Tribunal advierte que los razonamientos de orden público expuestos por la entidad, no son efectos sobrevinientes y que no se han acreditado razones o causas de orden público o de interés social, debidamente motivados, que efectivamente nos lleven a considerar la adecuada aplicación en derecho, de la facultad de rechazo de propuestas.

En primer lugar, con respecto a la conceptualización de lo que conocemos por **Orden público**, “debemos entender que se viola el orden público, cuando se contrarían los principios fundamentales de interés de la colectividad, que garantizan la convivencia en sociedad general, cuyo fin es mantener la seguridad social, donde se involucran también los principios de moral y justicia, que rigen un país; señalamientos que debe tomar en cuenta un juzgador o administrador de justicia al momento de dictaminar un



*fallo*¹. Confluye aquí el respeto a las leyes, a los derechos fundamentales y a los derechos de los demás.

Por otra parte, en cuanto al concepto de interés social, en el que se ventila el interés de la colectividad, se justifica la adopción de determinada decisión o actuación por parte de las autoridades del Estado, cuando lo que se procura es la protección de los intereses o bienes de la sociedad en general, no obstante, no es el caso particular que nos ocupa, puesto que, la entidad, **JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO (MUNICIPIO DE CHITRÉ)**, no sustentó los motivos que justifiquen el rechazo con base en esta premisa fundamental.

De manera que, analizados los conceptos descritos, no vemos cabida para la aplicación del rechazo de propuestas por un “error involuntario” como la administración lo ha denominado, pues, ello no constituye las causas denominadas como orden público, ni de interés social sobrevinientes, sino una incorrecta estructuración al momento de hacer la conformación de los requerimientos que se solicitarían en el pliego de cargos, y que tanto vulnera el procedimiento para la elaboración de éste, de conformidad a los presupuestos advertidos por los artículos 47 y 48 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Así las cosas, debemos tener claro que la entidad, claramente expresa en la Resolución N°001-2021 de 23 de noviembre de 2021, que las razones del rechazo son: el error al omitir dos (2) sobres de café. Por lo que, en apreciación del Tribunal, de generarse un nuevo acto, solo para la adquisición únicamente de dos sobres de café, con el ánimo de agregarlo a las bolsas, podría originar una división de materia y sus consecuencias efectos colaterales.

Cabe mencionar que, la entidad lo que está procurando con esta decisión es enmendar sus errores por medio de una facultad que solo puede ejercerse en determinadas circunstancias, con la configuración de una de dos figuras legales (orden público o interés social), las cuales no se encuentran presentes ni acreditadas en el expediente de marras, por lo que, el colegio no puede dar curso a esta pretensión fundada en argumentos que no tienen un asidero legal que las sustente. Máxime que la entidad, **JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO (MUNICIPIO DE CHITRÉ)**, al rendir su informe de conducta, reiteró lo expresado y añadió que: “no podemos pasar por alto el hecho que la empresa reclamante pretende que se le adjudique, de todas formas, un acto público que a todas luces resulta inconveniente, presupuestaria y socialmente para nuestra entidad, ya que como mencionamos anteriormente, al haber obviado productos/renglones dentro del proyecto objeto de la presente, causó que el precio de

¹ Corte Suprema de Justicia, Panamá. Sala: Cuarta de Negocios Generales. Ponente: Winston Spadafora Franco. Fecha: viernes, 15 de octubre de 2010. Materia: Recurso de nulidad de laudo arbitral. Expediente: 1024-10.



referencia fuera demasiado favorable para la empresa que hubiera resultado favorecido con la adjudicación de la misma. A lo que agregamos que, la facultad de rechazo de propuestas no tiene como fin, la subsanación de los errores de la administración.

En este caso particular, lo que se evidencia es la realización de un acto de selección de contratista con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido, toda vez que, se ha elaborado un pliego de cargos carente de los elementos indispensables para garantizar la consecución de los bienes requeridos por la entidad contratante y, por ende, que se cumplan los fines de la contratación. No obstante, este insumo (sobres de café), no fue añadido en el cuadro de bienes; con lo cual se vulneran los presupuestos del artículo 39 de la Ley 22 de 2006, cuyo tenor en lo aplicable es el siguiente:

“Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1. El aviso de convocatoria con indicación del precio de referencia y la correspondiente partida presupuestaria.
2. Los requisitos para participar en el respectivo procedimiento de selección de contratista
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.
4. Las condiciones y la calidad de los bienes, las obras o los servicios para la ejecución del objeto del contrato.
- ...
- ...
8. Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.

...
....”

Sumado a los efectos indicados por los artículos 47 y 48 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020.

Aunado al contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, sobre el rechazo de propuestas señala lo siguiente:

“Artículo 74. Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público.

En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social,



debidamente motivada, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recibido adjudicación.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haber formalizado el contrato.

...”

La norma impresa hace referencia a que, en caso de que se hubieran recibido propuestas (tal y como ocurrió en el presente caso), por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las ofertas, sin que hubiera recaído adjudicación, es por ello que desde este contexto de la causa que nos ocupa, observamos que si bien es cierto, la entidad licitante decidió ejercer la facultad de rechazo de la oferta sin haber formalizado el contrato (párrafo tercero de la norma in comento) no podemos soslayar el hecho de que se llegó a esa fase en franca vulneración del principio de transparencia de la contratación pública, en el que se establece que *“los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto”*. Si bien es cierto, la **JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO (MUNICIPIO DE CHITRÉ)** explicó que la decisión se basó en la necesidad de enmendar su error, ello no es sustentación lo suficientemente idónea para justificar el rechazo de la propuesta.

En virtud de la norma transcrita, ha sido entendido por los precedentes² de esta corporación de justicia especial administrativa que, para rechazar una propuesta, la entidad pública debe fundamentarlo en situaciones de orden público o interés social, sobrevinientes al ejercicio de la selección del contratistas y no frente a errores del pliego, siendo esas dos las únicas condiciones para motivar el acto administrativo que decida un rechazo, no encontrando en este caso algo similar, sino más bien, la falta de cuidado por parte de la entidad al momento de describir los insumos que componen el objeto de la contratación, por lo que, no se ajusta a los presupuestos del artículo 74 de la ley positiva que nos gobierna.

² Véase los actos públicos N°2021-0-07-0-03-CM-041791, dentro de la RESOLUCIÓN No.146-2021/ Pleno/TACP de 26 de octubre de 2021 (Decisión), y el 2021-1-91-0-08-LV-00553, en la la Resolución N°135-2021-Pleno/TACP de 14 de octubre de 2021.



El rechazo de propuesta debe encontrar una respuesta razonable y proporcionada dentro de los parámetros anteriormente advertidos, encontrando en la norma su justificación, sin que ello involucre aspectos distintos en la ley.

Así las cosas, ha quedado plenamente evidenciada la falta de funcionalidad objetiva del suministro; puesto que, a todas luces se observa que hay incongruencia entre la definición de la necesidad y el objeto solicitado, es decir, se encuentra ausente el elemento de correspondencia entre contrato público – necesidad pública. El Tribunal no es instancia para adendar el pliego de cargos y no puede en ese sentido, convalidar ni hacerles compras a las entidades.

Analizado el núcleo del asunto, encontramos que la decisión de la Administración se dirigió en torno a no provocar una afectación al Estado y, por consiguiente, salvaguardar el interés general, que como diría León Duguit, “es la expresión del interés de la sociedad, de todos y cada uno de sus componentes” y más reciente los profesores Arana-Muñoz y Rivero Ysern lo definen como: “conducir a la Administración hacia los caminos de un actuar más humano y social”. Es el interés general lo que justifica cada paso que la Administración avanza y que le recuerda que su actuación, cualquiera que sea, tiene un propósito público y no particular y, por ende, lo que lo llevará a la aplicación del Derecho Fundamental de la Buena Administración, es precisamente cada decisión, ajustada a Derecho y que no implique ningún tipo de perjuicio.

En ese orden de ideas, esta colegiatura considera que lo jurídicamente aplicable es decidir la nulidad absoluta del presente acto público, por considerar que estamos ante un caso cuyo contenido es imposible y ante un pliego de cargos elaborado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido, según lo contemplado en el artículo 165 y 166 del cuerpo normativo que nos gobierna, al requerirse bienes que no fueron debidamente detallados, lo cual acarrearía consecuencias para la entidad que afectarían la satisfacción de la necesidad de obtención del bien.

En fallos recientes, este Tribunal se ha referido a la necesidad de motivación del acto administrativo, en el sentido de que esta es una garantía inserta en el derecho al debido proceso previsto en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuando señala que el juzgamiento debe ser conforme a los trámites legales; en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y en los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, que señalan que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo como uno de los aspectos fundamentales para la emisión de un acto administrativo.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por

la actora, se promoverá su devolución a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

En atención al examen esgrimido y en virtud de sus facultades legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes el procedimiento de selección de contratista N°2021-5-47-0-06-CM-000464, iniciado por el **MUNICIPIO DE CHITRÉ (JUNTA COMUNAL DE LLANO BONITO)**, por las consideraciones indicadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución del Cheque Certificado N°000004132 de 30 de noviembre de 2021, expedido por BANESCO, a orden del T.A.C.P./CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por la suma de tres mil balboas solamente (B/.3,000.00).

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

CUARTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y en la misma vía no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.177-2021/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 12, 146, 156, 158 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 87, 94 y demás concordantes. Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


José Aranda Ríos
Magistrado


Martín Wilson Chen
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

