



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE 029-2021

RECURRENTE: EASY OFFICE, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N°950 de 25 de marzo de 2021, proferido por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos dentro del acto de selección de contratista N°2021-1-06-0-08-CM-009649.

MAGISTRADO: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

RESOLUCIÓN N°045-2021-Pleno/TACP de 28 de abril de 2021 (Decisión).

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, 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

En atención a los principios de transparencia y publicidad, y conforme a las disposiciones legales existentes en torno a la adquisición de bienes públicos por parte de las entidades estatales, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, llevó a cabo el acto de selección de contratista para el "Suministro e instalación de mobiliario para la oficina de relaciones públicas" (sic), de acuerdo a lo establecido en el artículo No.47 del



Texto Único de la Ley No.22 de 2006 y con la antelación necesaria conforme a las reglas del artículo 48 del mismo texto legal, para que todo el interesado en participar del acto público que nos ocupa presentara su respectivas propuestas, de acuerdo a los requisitos que para la contratación menor se requiere, por un precio de referencia de B/.25,000.00.

Con tal propósito se fijó el día 15 de marzo de 2021 como fecha de presentación de ofertas en un horario de 10:00 a.m. a 11:00 a.m. y el mismo día, a partir de las 11:01 de la mañana, se llevó a cabo la apertura de las propuestas, para posteriormente proceder con la adjudicación, según las exigencias del pliego de cargos, en apego a la Constitución Política, a la ley de contratación pública, y a las leyes complementarias.

En dicho procedimiento público participaron las siguientes empresas:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
1687363-1-683663-19	EASY OFFICE INC	14-03-2021 09:38 p.m.	25.000.00
2580323-1-830914-24	COMPUMUEBLES, S.A.	15-03-2021 10:31 a.m.	22.609.10
42616-2-288591-27	grupo top s.a	15-03-2021 10:39 a.m.	22.400.00
5-711-1439-80	Modulares Nova Design	15-03-2021 10:59 a.m.	22.598.40

Luego de la apertura de las propuestas, en la fecha y hora indicadas, la entidad, mediante Cuadro de Cotizaciones N°950 de 25 de marzo de 2021, dispuso adjudicar el acto público a la empresa GRUPO TOP, S.A., por un monto de B/22,400.00 por considerar que representa los mejores intereses del Estado.

Dicha decisión, fue objeto de recurso de impugnación por parte de la licenciada AKNYA VILLARREAL, actuando en nombre y representación de la empresa EASY OFFICE, INC.

En lo medular de su escrito la licenciada VILLARREAL expresó que la empresa GRUPO TOP, S.A., presentó una incapacidad legal para contratar que no cumple con los 11 supuestos establecidos en el artículo 24 Texto Único de la Ley N°22 de 2006; que el pliego de cargos para este acto público no contenía un formulario modelo de Declaración Jurada de No incapacidad para contratar, por lo que, el proponente debió presentarlo transcribiendo los 11 supuestos establecidos en la norma ibídem.

En cuanto a las dos cartas de referencia, indicó que el proponente GRUPO TOP, S.A., cumplió parcialmente con el requisito, toda vez que, éste presentó una sola carta de referencia que cumple; que el resto de los documentos son actas de aceptación final y no cartas de referencia. En este orden, añade que la carta de referencia expedida por la Caja de Seguro Social que certifica el suministro e instalación de 40 muebles aéreos, no es un servicio prestado ni igual, ni similar al objeto contractual licitado, que consiste en suministro e instalación de muebles de oficina.

Por otro lado, refiere que el proveedor adjudicado coloca en su desglose de precios y especificaciones técnicas los modelos y marcas exactas que se encuentran



detalladas en el pliego de cargos (VITAL PRO - URBAN PLUS 50), lo que, según argumenta la impugnante, es ilegal.

De igual forma, indica que incumple con el documento correspondiente al aviso de operación, cuya actividad no se ajusta al objeto de la contratación.

En cuanto al resto de las empresas proponentes, señaló lo siguiente:

DÉCIMO QUINTO: Que los proponentes COMPUMUEBLES, S.A., y MODULARES NOVA, presentaron los documentos descritos anteriormente, es decir, la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión y la Declaración Jurada de No Incapacidad Para Contratar, con un sello notarial que lee de la siguiente manera:

CERTIFICO: que he cotejado detenidamente y minuciosamente esta firma electrónica con copia de cédula. (El subrayado es nuestro).

Que el requisito no permite ni solicita la autenticación de una firma electrónica, solicita claramente la autenticación de la firma, es decir, la firma olografa ante Notario Público.

Los proponentes COMPUMUEBLES, S.A., y MODULARES NOVA, también debieron ser descalificados por la Comisión Verificadora por incumplir con el requisito de autenticación de firma ante Notario Público en la la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión y la Declaración Jurada de No Incapacidad Para Contratar.

Finaliza manifestando que hubo vulneración del principio de estricta legalidad y, por ende, debido proceso, por lo que solicitó que se enderece el procedimiento, se revoque la resolución y se adjudique a su representada, la empresa EASY OFFICE, INC.

II. INFORME DE CONDUCTA

Dentro del término establecido por Ley, la entidad Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, dio contestación a los hechos argumentados por la impugnante, señalando, entre otras cosas:

- En cuanto a la presentación de la no incapacidad legal para contratar presentada por empresa GRUPO TOP, S.A., discrepa con la impugnante, puesto que la adjudicataria cumplió en la forma y el fondo con lo pedido en el pliego de cargos. Además, indicó:

Ni en el Pliego de Cargos, ni en el Texto Único de Ley 22 de 2006 que regula la Contratación Pública, reordenada por la Ley 153 de 2020, ni en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020 se observa disposición alguna que exija la transcripción literal de cada uno de los once supuestos mencionados en el artículo 24, para que dicho documento tenga validez, por lo que nos oponemos a lo impugnado por el apoderado de la empresa EASY OFFICE, en el **hecho quinto**.



- Al referirse a las cartas de referencia, indicó que los documentos a fojas 044,045,046,047,048,049 y 050 hacen referencia a trabajos realizados por GRUPO TOP, S.A. y la opinión positiva de la clientela y que esto es independiente del título que lleve el documento.
- Sobre el uso de la marca URBAN PLUS 50 refirió que en ningún caso se hace alusión a alguna circunstancia que vulnere el principio de igualdad de los proponentes y que el hecho de que hayan participado 4 proponentes es una prueba de que las especificaciones técnicas fueron concebidas respetando la imparcialidad e igualdad de oportunidades de todos los interesados.
- En lo concerniente a lo argumentado por la impugnante, respecto del aviso de operaciones presentado por la adjudicataria, señaló el informe de conducta:

El punto 6 de las condiciones especiales, señala claramente que las actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual, lo cual, no encierra ni establece límites para realizar el objeto contractual peticionado por esta Entidad Licitante, ya que lo que se requiere es que la empresa participante en el Acto Público que nos ocupa tenga como actividad comercial propia y cotidiana la relacionada con el objeto contractual, pero por ningún lado se exige que el Aviso de Operación como prueba de la actividad a la que se dedica el proponente debe ser exactamente coincidente con la numeración clasificada que dispone el Ministerio de Comercio e Industrias. Tal es así, que el punto 6 de la referencia señala que la prueba de la actividad comercial podrá acreditarse mediante el Aviso de Operaciones o "cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual", por lo que no le asiste la razón en cuanto a este hecho al impugnante. (El subrayado es nuestro).

- Al referirse a las observaciones acerca de la firma electrónica, se pronunció en el sentido que, no es necesario que el pliego de cargos disponga como requerimiento la inclusión o la exclusión de las firmas electrónicas ni su respectivo reconocimiento y autenticación, ya que las mismas son partes del sistema de validación de documentos tanto públicos, como privados, y se presumen legales, salvo prueba en contrario.

Por todo lo anterior, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, se opuso a todos los hechos expuestos en el recurso de impugnación presentado por la apoderada de EASY OFFICE, INC.

III. ALEGATOS EN INTERÉS DE LA LEY O PARTICULAR.

No constan alegatos en interés de la ley o particular, pese a concederse el término por imperio de la ley.

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en atención a la competencia que nos concede la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020,



conoce del recurso de impugnación presentado por la licenciada AKNYA VILLARREAL en representación de la empresa EASY OFFICE, INC, en contra del Cuadro de Cotizaciones N°950 de 25 de marzo de 2021, proferido por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, dentro del acto de selección de contratista por contratación menor N°2021-1-06-0-08-CM-009649 para el *Suministro e instalación de mobiliario para la oficina de relaciones públicas*. Por lo que, analizaremos los argumentos esbozados por la impugnante, las piezas procesales obrantes y la normativa aplicable, para que, a través de los juicios de valor a los que arribemos, podamos tomar la decisión que en derecho corresponda.

En primera instancia, debemos señalar que al presente caso le es aplicable la Ley de Contrataciones Públicas vigente según fue ordenada por la Ley 153 de 2020, que entró en vigencia el día 8 de septiembre de 2020 para todos los actos de selección de contratista iniciados a partir de esa fecha, siendo que el acto fue publicado en el sistema electrónico de “panamacompra” el día 9 de marzo de 2021, es por lo que, se fija la competencia del texto legal in comento.

La contratación menor está definida en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la ley 153 de 2020, artículo 2 numeral 12, como: *“el procedimiento que permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la presente Ley”*.

Antes de comenzar con el análisis de las propuestas, debemos verificar que el acto de selección de contratista se haya realizado cumpliendo con el procedimiento establecido en la ley de 22 de 2006, que no mantiene vicios que generen la nulidad de lo actuado y que se le haya permitido a todo aquel interesado, participar en igualdad de condiciones. En ese sentido, hemos de advertir que, dentro del pliego de cargos adjuntado, se observan una serie de inconsistencias que, indudablemente afectan la legitimidad del presente acto.

El referido documento describe en sus renglones los detalles de los bienes que se pretende adquirir, informando a los potenciales participantes las medidas del mobiliario; sin embargo, no en todas las ocasiones se tuvo el cuidado de establecer la unidad de medida a través de la cual se fijan las dimensiones de los mismos. Como ejemplo, se tiene el siguiente cuadro, en el que podemos apreciar la afirmación que estamos haciendo.



1	FALDÓN	Faldón Melamina 124x28, Mesa 140cm, Melamina Aluminizada	B/. 52.00	
1	ARMARIO	Armario con puertas, 74x42x80, laterales aluminizados, Melamina blanco	B/. 260.00	
2	ARCHIVADOR	Archivador metálico lateral de 4 gavetas, acabado Gris claro. Dim: 36x19.5x50 3/18 (ancho, prof, alto)	B/. 468.00	

Copiamos el anterior cuadro por citar algunos renglones, toda vez que, tal omisión prevalece en otros detalles del pliego.

En ese orden de ideas, el artículo 57 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 establece respecto de las condiciones especiales que:

*“Las especificaciones técnicas deberán consignar en forma **clara e inconfundible las características del objeto** que se va a contratar, las normas de calidad que deberán cumplir los bienes, servicios u obras y las garantías requeridas”.*

Lo anterior, viene a corroborar el criterio que hemos sostenido respecto a la necesidad de consignar la unidad de medida de los bienes, cuando se quiere especificar su tamaño y dimensiones; recordando que las especificaciones técnicas comprenden los planos, dibujos, diseños y requisitos basado en las características objetivas, técnicas y de calidad de los bienes, servicios u obras que se pretendan contratar. Esto reviste de suma importancia, pues a la entidad le interesa recibir exactamente lo que necesita, y no un bien que aun cuando en apariencia parezca ser lo solicitado, en la práctica no satisface los requerimientos.

En otro orden, observa esta colegiatura que le asiste la razón a la impugnante en cuanto a que la entidad en la descripción de algunos de los renglones del objeto de la contratación, tales como la silla ejecutiva para el área de reunión y mesa recta para área operativa, ha solicitado que sean Urban plus 50 y Vital-pro, respectivamente; lo cual al ser verificado a través de la web, arroja descripciones de marcas para muebles del tipo que se está requiriendo en el presente acto de selección de contratista, lo que, a todas luces se constituye en un vicio que genera la nulidad del pliego de cargos.





La norma supra citada, artículo 57, párrafo tercero del Decreto Ejecutivo, hace alusión a que:

“no se exigirán ni mencionarán marcas comerciales, denominaciones, patentes, diseños, tipos, lugares de origen o productos determinados, salvo que no exista otro medio suficientemente preciso o inteligible de describir las características de los bienes, servicios u obras que se han de contratar y con tal de que se incluyan en la descripción las palabras “o su equivalente” u otra expresión similar”.

Por último, se constituye en otro vicio de nulidad para el presente acto de selección de contratista, la omisión por parte de la entidad, al no adjuntar en el pliego de cargos, en las condiciones generales, el requerimiento de la Carta de Adhesión a principios de sostenibilidad; así como también los modelos de la declaración jurada de incapacidad legal para contratar, los modelos de formularios relacionados a la carta de adhesión a principios de sostenibilidad para proveedores del Estado y el desglose de precios, lo cual, tanto en la Ley de contrataciones públicas, como en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, son exigencias para las entidades al momento de estructurar el acto de selección de contratista.

Artículo 45 de la Ley 22 de 2006.

Formularios. Las entidades incluirán dentro de los pliegos de cargos, los modelos o los formularios necesarios que garanticen la presentación de ofertas en igualdad de oportunidades. Estarán comprendidos dentro de estos, el de propuesta, en caso de que la institución lo estime conveniente, los modelos de las fianzas, las cartas, el proyecto de contrato y el modelo de convenio de asociación accidental, entre otros.

Artículo 58 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

Formularios. Los pliegos de cargo se regirán por los modelos y las circulares o guías generales emitidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas, sin perjuicio de las particularidades y los requerimientos especiales que en cada caso incluyan las entidades licitantes.

Como quiera que, tanto la Ley de contrataciones públicas como el decreto Ejecutivo 439 de 2020 instan a los proponentes a ajustarse a los modelos y formatos unificados en el sistema electrónico de *panamacompra*, es una responsabilidad directa de la entidad contratante garantizar que se adjunten aquellos legalmente requeridos, entre los cuales



se puede mencionar: la declaración jurada de incapacidad legal para contratar y la declaración jurada sobre medidas de retorsión.

Por último, sobre este tema, citamos lo señalado por el artículo 264 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

Formatos y modelos electrónicos. Los documentos electrónicos que formen parte del expediente del procedimiento de selección de contratista y de la contratación se ajustarán a los formatos o documentos estandarizados aprobados por la Dirección General de Contrataciones Públicas y estarán disponibles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Los pliegos de cargos y términos de referencia serán confeccionados conforme a los formularios electrónicos disponibles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", a los cuales se les podrá adjuntar cualesquiera documentos que completen los requerimientos y condiciones que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento de selección de contratista que corresponda.

Tal y como se desprende, este presupuesto no fue garantizado a cabalidad en el acto público de marras, en el cual hay una concurrencia de vicios que nos llevan a declarar la nulidad de todo lo actuado, no sin antes insistir a las entidades del Estado que tienen la delicada tarea de realizar las compras públicas, la necesidad de que el pliego de cargos se estructure bajo reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva; lo cual en este acto público no fue posible, en atención a que la entidad ha propiciado la confusión de los participantes en cuanto a requisitos de carácter obligatorio y en las especificaciones técnicas, lo cual ha vulnerado los principios de igualdad de oportunidades de los proponentes y legalidad.

Por último, debemos hacer referencia al punto dos (2) de "otros requisitos" del pliego de cargos, en el que según la redacción se puede concluir que la exigencia de la declaración jurada sobre medidas de retorsión se solicita sin hacer la distinción de Ley de que en las contrataciones menores no se les exigirá a las personas naturales de nacionalidad panameña dicho requisito. Lo anterior es contrario a la esencia misma y espíritu de la Ley especial vigente al tiempo de celebración del acto.



Así las cosas, se cumplen los presupuestos para afirmar que se incurre en una causal de nulidad absoluta del acto público, por lo que, nos acogemos a lo dispuesto en el artículo 166 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta, los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona.

En virtud de las consideraciones señaladas, estima esta colegiatura que lo prudente es anular el procedimiento de selección de contratista N°2021-1-06-0-08-CM-009649, convocado por Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, con base en la facultad que nos concede el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, el cual dispone que:

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 (el subrayado es nuestro).

Lo anterior, no sin antes aclarar que, tratándose de contratación menor, obligaba dar cumplimiento con lo que ordena la ley de Contrataciones Públicas en sus artículos 10, 11 y 12, respecto de la promoción de las micro, pequeña y medianas empresas, empresas locales y en lo que atañe al artículo 70 ibídem, sobre la notificación por parte de los Municipios de las empresas que se encuentran morosas con el pago de los impuestos municipales; no obstante, como quiera que la decisión a la que arribamos versa sobre la nulidad absoluta del acto de selección de contratista, es por lo que, resulta innecesario recabar las pruebas atinentes a tales exigencias.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del expediente administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna de la parte actora, se ordena su devolución, a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes el Acto de selección de contratista N°2021-1-06-0-08-CM-009649, convocado por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza de recurso de impugnación N°04-19-59383-0 de 30 de marzo de 2021, presentada mediante afianzadora ÓPTIMA Compañía de Seguros, por la suma de B/. 3,750.00, que se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas; cuya diligencia de consignación reposa a foja 26 del expediente del Tribunal.

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 electrónico.

CUARTO: 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.

QUINTO: DISPONER la salida y el archivo del expediente No.029-2021/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 57, 156, 157, 158 y 159 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 8 de mayo de 2020; artículos 87 y siguientes del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, y la Ley No. 38 de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

Magistrado Sustanciador

ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

Magistrado

JOSÉ ARANDA RÍOS

Magistrado

Karen Solís

Secretaria General, Encargada

