



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE 044-2021

RECORRENTE: CONSULTORES DE VENTAS CORPORATIVAS, S.A.,
(COVECO).

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones No.7 de 20 de abril de 2021, proferido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, dentro del procedimiento de selección de contratista No.2021-1-03-0-08-CM-007679.

MAGISTRADO: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

RESOLUCIÓN N°056-2021-Pleno/TACP de 20 de mayo 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:

Conforme al principio de transparencia y publicidad que regula la Ley No.22 de 2006 positiva y presente en todos los contratos públicos, el Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, para resolver las necesidades de los ciudadanos de la localidad convocó el presente procedimiento de selección de contratista, para el suministro, configuración e instalación de (45) relojes biométricos de reconocimiento facial, estableciendo como fecha de presentación de las ofertas, el día 16 de abril de 2021, desde las 8:00 hasta las 10:00

87



de la mañana, y para la apertura de propuestas el mismo día, pero a partir de las 10:00 de la mañana, 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 requieren, y así, mediante un acto público, transparente, confiable y en Derecho, adjudicar el procedimiento señalado, a la persona jurídica, natural o consorcio que satisfaga los requerimientos indicados en el pliego de cargos; siempre y cuando no sean contrarias a la Constitución Política, a la ley de contratación pública, y a las leyes complementarias. Acto de selección de contratista en el cual se estableció un precio de referencia de cuarenta y seis mil quinientos balboas con 00/100 (B/.46,500.00).

En dicho procedimiento público participaron tres (03) proponentes en su orden de oferta: E NEXUS PANAMÁ, INC.; A&R SPECIALIST; y CONSULTORES DE VENTAS CORPORATIVAS, S.A.

Posteriormente, luego de cumplir con los procedimientos de ley, así como la verificación de cada una de las propuestas por parte de la entidad contratante, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, notificó a las partes del Cuadro de Cotizaciones No.007 de 20 de abril de 2021, cuando el día 20 de abril de 2021 publicó en el portal electrónico "PanamaCompra" la adjudicación del procedimiento de selección de contratista No.2021-1-03-0-08-CM-007679 a la proponente E NEXUS PANAMÁ, INC., por considerar que es la que cumple con los términos de referencia y las especificaciones técnicas de la presente contratación, de acuerdo al informe de evaluación técnica.

El Cuadro de Cotizaciones No.007 de 20 de abril de 2021, fue recurrido en tiempo procesal oportuno por el representante legal de la empresa CONSULTORES DE VENTAS CORPORATIVAS, S.A., mediante apoderado especial, licenciado JORGE ISAAC IGLESIAS BLOISE; alegando lo siguiente: Que según el criterio técnico, expedido por una persona, quien según las reglas de la ley 22 de 2006, no es la idónea para emitir un criterio técnico ni legal, por el tipo de acto público, indicó que COVECO, S.A., a pesar de cumplir con las especificaciones técnicas y de presentar la propuesta más baja, no cotejó la copia de la cédula del representante legal o apoderado.

A su vez indicó que al aceptar la adjudicación proferida por la entidad a favor de la empresa **E NEXUS PANAMA, INC.**, se estaría afectando los intereses del Estado, ya que dicha propuesta es la más alta y podría incluso ser un perjuicio o lesión al patrimonial del Estado.

Señaló que la empresa CONSULTORES DE VENTAS CORPORATIVAS, S.A., (COVECO), presentó copia de la cédula del representante legal o de la persona que participó; aunado a lo anterior señaló que el poder si autoriza al representante del acto y

51



este se valida por medio del poder, su cédula con su fotocopia, incluso indicó que tanto el poder como las cédulas fueron cotejadas por un notario público.

II. INFORME DE CONDUCTA

En obediencia al trámite ordenado por la ley especial y reforzado en la decisión de admisión, la entidad a través de la Nota 723.DG-OAL-ATTT de 6 de mayo de 2021, remitió a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el informe de conducta respectivo, en el cual hizo un recuento de la actuación del presente procedimiento de selección de contratista.

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 acto administrativo que es objeto de impugnación entra al conocimiento de este foro de justicia especial, por tratarse de materia privativa y por la naturaleza del asunto sobre hechos que han surgido por la emisión de una resolución de adjudicación de un acto público derivado de un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, emitido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, y de la cual se encuentra disconforme uno de los proponentes participantes.

En ese sentido, este cuerpo colegiado se coloca en estado de emitir un juicio jurídico en razón de los elementos de convicción que han sido presentado para su examen y posterior valoración, los cuales se encuentran recopilados en el portal estatal "PanamaCompra".

Los hechos traídos a este escenario se desprenden del recurso incoado respecto a la resolución objeto de contencioso, la cual procederemos a examinar objetivamente conforme a las reglas que nos demarcan los postulados del artículo 57 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 y su reglamentación, teniendo en mente que tal proceso permite de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los Cincuenta Mil Balboas (B/. 50,000.00), cumpliéndose así con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la ley especial de adquisición gubernamental.

También debemos tomar en cuenta lo establecido en el cuarto párrafo del artículo citado, en las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no mipymes; entre las mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas

59



empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo a la ley.

De igual forma, en virtud de la promoción de las empresas locales, el artículo 89 del mencionado decreto ejecutivo sostiene que, cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen empresas locales y no locales, la entidad seleccionará la propuesta presentada por la empresa local, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto sea mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio. Para que se lleve a cabo la promoción de las empresas locales se debe dejar constatado en el pliego de cargos tal situación de conformidad a los términos del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No.439 de septiembre de 2020. Querer de la entidad que se encuentra reflejado en la sección de Criterios de Selección, cuando en sus últimas líneas de la condición expuesta sostiene que ..."se adjudicará atendiendo lo establecido en los artículos 88, 89 y 90 "del acto administrativo expuesto.

Todos esos aspectos se deben evaluar al momento de adjudicar un procedimiento de selección de contratista en su modalidad de contratación menor; es decir, si se tratan de micro y pequeñas empresas o empresas locales, por el concepto de la promoción a la que se refiere la Ley No.153 de 2020 y el Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020.

Otro aspecto a destacar es que si nos encontramos ante un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, como es el caso, con la participación de propuestas de micros y pequeñas empresas, y a la vez de empresas locales, en ese caso la entidad seleccionará en primer lugar la propuesta presentada por la micro o pequeñas empresas, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto sea no mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresas local.

Así, pues, luego de descartar actos que pudieran provocar la nulidad de todo lo actuado, procederemos con el análisis correspondiente para este tipo de acto público, tomando en cuenta que en obediencia a la norma que nos gobierna, la propuesta de menor precio recae en la empresa **CONSULTORES DE VENTAS CORPORATIVAS, S.A.**, la cual es la de menor precio, quien ofertó la suma de veintiocho mil quinientos cincuenta y dos balboas con 95/100 (B/.28,552.95); por lo que corresponde analizar la misma a fin de verificar si cumple o no con los términos de referencia en su totalidad.

Del escrutinio de los documentos, comunicamos a manera de orientación que el documento aportado por la señora Gisel Felicia de Gracia de Melo quien funge como representante legal de la empresa **CONSULTORES DE VENTAS CORPORATIVAS, S.A.**, tenía las intenciones de confeccionar un poder especial a favor Lidibeth Herrera; Yulissa Batista; y Yeimy Balsas, pero no tomo en cuenta lo establecido por el artículo 641 del Código Judicial, cual expresa:

Handwritten signature in blue ink.



“Artículo 641. Los poderes especiales que se otorguen para un proceso determinado, servirán asimismo para demandar en proceso por separado la ejecución, siempre que se solicite dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva resolución. Para acreditar el carácter de apoderado en la ejecución, bastará una certificación del Juez del conocimiento, expedida dentro de los tres meses anteriores a su presentación, en lo que conste quien fue la persona que terminó en el proceso como apoderado.

(El resaltado es nuestro)

Que al realizar un análisis exhaustivo se observa que no se ajusta a los parámetros del Código de procedimiento de la República de Panamá, ya que en el documento se realiza una mezcla de poder general con el poder especial, resultando improcedente, por lo que para que el poder especial es limitado y debía indicar el número de acto público con exactitud, en cambio si hubiese utilizado el poder general procedería, ya que este resulta ser más amplio.

Luego de lo expuesto traemos a colación que no cumple con lo solicitado en el pliego de cargos, específicamente en el punto N°2 y el punto 10 numeral 15.2; concluyéndose que no se hace meritorio al acto público de selección de contratista en estudio.

Siguiendo con el análisis de las propuestas, corresponde la oportunidad al señor **ROBERSI ANTONIO SANCHEZ PINO** propietario del establecimiento comercial denominado **A&R SPECIALIST**, con un precio de cuarenta y cuatro mil cuatrocientos cuarenta y dos balboas con 45/100 centésimos (B/. 44,442.45); el incumplimiento radica en la no presentación del Registro de Proponentes, el cual fue solicitado en el numeral 3 del pliego de condiciones, mismo que ilustramos así:

3	Copia de la Certificación de Registro de Proponente vigente emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas. En caso de presentarse propuesta como consorcio, este requisito debe ser cumplido por todos los miembros	No
---	---	----

(Pliego de Cargos numeral 3)

De lo anterior, se desprende a todas luces que el Registro de proponentes fue requerido desde el nacimiento del acto público al momento de la elaboración de la convocatoria, mal podríamos no exigir un requisito, cuando este fue solicitado dentro del acto de selección de contratista en estudio; es por ello que aquellos requisitos cuya aportación ordena directamente nuestra legislación sobre contrataciones públicas, por lo que la no presentación del documento descalifica a la empresa que incurra en este incumplimiento.

Aunado a lo anterior, incumple con la aportación de los requisito #2 que solicito la copia de la cédula o pasaporte del presentante legal o de la persona natural que participa y, de autorizar a un representante en el acto, fotocopia de cédula o pasaporte, deberá estar debidamente cotejada por notario público y de igual forma en el numeral 15.2 copia de la cédula o pasaporte del representante legal o de la persona natural que participa y, de autorizar a un representante en el acto, fotocopia de la cédula o pasaporte de este, en

9



ambos casos la fotocopia de cédula o pasaporte, deberá estar debidamente cotejada por notario público, por lo antes expuesto, se descarta la propuesta de la propuesta y procedemos con el estudio de la tercera oferta de menor precio.

La empresa **ENEXUS PANAMÁ, INC.**, con oferta de cuarenta y cinco mil novecientos noventa y nueve balboas con 62/100 (B/. 45,999.62) es la siguiente en examen. Satisface cada uno de los requisitos del pliego de condiciones. Demostró la existencia de todos los documentos, tales como certificado de existencia de proponente emitido por el Registro Público de la República de Panamá; cédula de identidad notariada; paz y salvo proferido tanto por la Caja de Seguro Social y así como por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas; declaración jurada de medida de retorsión; aviso de operación; declaración de incapacidad legal para contratar; carta de adhesión a principios de sostenibilidad; pacto de integridad; formulario de propuesta; certificado de existencia de proponente proferido por la Dirección General de Contrataciones Públicas; certificación del tiempo de entrega; certificado de garantía; carta certificado del compromiso de capacitación; carta de compromiso de soporte y asistencia; carta de referencia; carta de compromiso de instalación a nivel nacional; por lo que al determinar el cumplimiento de los obligatorios procedemos con el análisis de las especificaciones técnicas podemos determinar que se ajusta a las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de condiciones; por lo que se puede determinar el cumplimiento a cabalidad del acto público #2021-1-06-0-08-CM-009649.

De esta forma, se ha cumplido con cada una de las exigencias que sostiene el pliego de cargos en este procedimiento de selección de contratista por compra menor, lo cual es de justicia confirmar la decisión venida en impugnación, de conformidad al análisis previo que se ha realizado en la presente decisión.

Por último, esta colegiatura considera prudente devolver la fianza de impugnación a la empresa recurrente, considerando que su actuación no ha sido temeraria en la presentación del presente recurso.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes el Cuadro de Cotizaciones No.7 de 20 de abril de 2021, emitido por la **AUTORIDAD DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE**, de acuerdo a lo ensayado en la parte motiva de este acto administrativo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación N°FIMI-861-0 de 7 de diciembre de 2020, expedida por Acerta Seguros, por un monto de cuatro mil doscientos ochenta y dos mil balboas con 91/100 (B/. 4,282.90) a orden del Tribunal Administrativo

de Contrataciones Públicas/Contraloría General de la República, cuya diligencia de consignación reposa a foja 20 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.044-2021/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

Voto razonado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada





REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
VOTO RAZONADO EMITIDO POR EL MAGISTRADO ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

Recurso de Impugnación.

Expediente: 044-2021.

Recurrente: CONSULTORES DE VENTAS CORPORATIVAS, S.A. (COVECO).

Resolución N°056-2021-Pleno/TACP de 20 de mayo de 2021 (Decisión).

Compartimos la decisión a la que arriba la Resolución N°056-2021-Pleno/TACP de 20 de mayo de 2021, en el sentido de confirmar el Cuadro de Cotizaciones N°7 de 20 de abril de 2021, por el cual la AUTORIDAD DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE (ATTT) adjudicó el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-1-03-0-08-CM-007679, para el suministro, configuración e instalación decuarenta y cinco (45) relojes biométricos de reconocimiento facial, a la empresa E-NEXUS PANAMÁ INC., por la suma de CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 62/100 (B/.45,999.62).

Sin embargo, consideramos que en la decisión adoptada por este cuerpo colegiado deben ser abordados los planteamientos sobre los que la parte actora fundamentó su disconformidad con la adjudicación otorgada a la empresa E-NEXUS PANAMÁ INC., ya que a su criterio la propuesta de la referida empresa no cumple el pliego de cargos, específicamente en cuanto a la carta de garantía.

Así, dentro de los requisitos contenidos en la plantilla electrónica del acto público que nos ocupa, en el apartado *Otros Requisitos*, se indicó “5. **CERTIFICACIÓN DE GARANTÍA** Debe presentar Certificación de garantía del producto a ofertar”; concordantemente a foja 11 del pliego de cargos anexado al registro electrónico del acto, se requirió: “15.5 **CERTIFICACIÓN DE GARANTÍA (No subsanable)** Debe presentar Certificación de garantía del producto a ofertar”.

Pues bien, la entidad no especificó que se trataba de *Garantía del Fabricante*, empero, proporcionó dicho modelo de formulario a foja 22 del pliego de cargos anexado al registro electrónico, el cual contempla dentro de la información a suministrar, el nombre de la empresa proponente y es sobre este punto que la actora fundamentó el supuesto incumplimiento de la empresa E-NEXUS PANAMÁ INC., dado que en la *Carta de garantía del fabricante* que adjuntó a su propuesta se omitió su nombre. 21



FORMULARIO N°3

FORMULARIO DE GARANTÍA DEL FABRICANTE

Panamá 14 de abril de 2021

Ingeniero
Miguel Martínez
Director General
Autoridad de tránsito y transporte Terrestre
E. S. D.

Ingeniero Martínez:

La empresa ZKTECO con domicilio en Panamá costa del este garantiza por defectos de fábrica por un periodo mínimo de 1 año , de los siguientes productos/equipos/sistemas de los cuales somos fabricantes SpeedFace-V4L, que van a ser propuestos dentro del acto público N° 2021-1-03-0-08-CM-007679



Best Regards
Ing. Antonio Hernández

COO & Solutions Director
ZKTeco Panama, Central America

ZKTECO

ZKTeco Panama & Centro America
Oficina: ZKTeco Panamá, S.A. Boulevard Costa del Este, Financial Park, Ofna 32-ABCD, Panamá.
Almacén: Blu Logistics, Boulevard Ronny Mizrachi, Coco Solito, Zona Libre de Colón, Panamá.
Tel: (55) 52-9284-18 Ext: 801
Mobil - whatsapp 5554681864
E-mail: antonio@zkteco.com <http://www.zktecolatinoamerica.com>
<http://panama.zktecolatinoamerica.com>

Si bien es cierto el modelo de *Carta de garantía del fabricante* aportado por la entidad, forma parte de los documentos estandarizados por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGC), somos del criterio que la aportada por la empresa E-NEXUS PANAMÁ cumple el pliego de cargos, atendiendo a que en la propuesta de la referida empresa se encuentra toda la documentación solicitada por la entidad, sobre la que la que sustenta y determina la identidad de la empresa proponente, aunado a que dentro de las observaciones incorporadas por la DGCP al final del modelo de carta, se lee que el proponente que aporte la garantía del fabricante, autoriza a este último a facilitar información a la entidad licitante, en relación al alcance y compromiso de la certificación suministrada, es decir la omisión del nombre de la proponente en dicha carta es un hecho que puede ser verificado por la entidad, en caso de albergar dudas sobre la certeza de su expedición y/o distribución por parte de la empresa E-NEXUS PANAMÁ INC.

Ahora bien, como se observó previamente en la *Carta de garantía del fabricante* aportada por la empresa adjudicataria, se certifica lo requerido por la entidad – la

21

empresa fabricante garantiza por defectos de fábrica por un período mínimo de un (1) año, los equipos SpeedFace-V4L de los cuales es fabricante y son propuestos en el acto público N°2021-1-03-0-08-CM-007679 – ante ello estimamos que la omisión del nombre se trata de un error que no sobreviene en incumplimiento conforme a los postulados del Principio de Eficacia, en los que se enuncian que los sujetos del procedimiento de selección de contratista harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados, y en el caso que nos ocupa el propósito del procedimiento de selección de contratista es el logro de los fines estatales, a través de la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos, por ello estimamos que el error no vulnera la ley y tampoco incide en la validez o la valoración de la conveniencia para el Estado de la propuesta adjudicataria.

Por los argumentos hasta aquí expuestos, emitimos el presente voto razonado.



ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado



KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

