



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 047-2022

RECORRENTE: ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.016 de 9 de marzo de 2022, por el cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No. 2022-1-37-0-08-CM-015772, proferido por el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO (INADEH)**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No.048-2022 Pleno/TACP de 4 de abril de 2022 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, en contra de la Resolución No. 016 de 9 de marzo de 2022, por la cual se adjudicó el Acto Público No.2022-1-37-0-08-CM-015772, proferido por el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO (INADEH)**.

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 18 de febrero de 2022, el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO (INADEH)**, 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°2022-1-37-0-08-CM-015772, realizado el día 24 de febrero del año en curso, a partir de la 10:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 10:01 a.m., para la "**COMPRA DE TRAJES PROTECTORES ANTIQUÍMICOS, MASCARILLAS DE FILTRO Y SUS FILTROS PARA LOS CENTROS DE FORMACIÓN INADEH A NIVEL NACIONAL**", con un precio de referencia de **VEINTIÚN MIL CUARENTA Y TRES BALBOAS CON 52/100 (B/.21,043.52)**.

Que el día 10 de marzo de 2022, se publicó dentro del icono de "Resolución de Decisión", la Resolución No.016 de 9 de marzo de 2022, proferida por el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO (INADEH)**, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2022-1-37-0-08-CM-015772, para la "**COMPRA DE TRAJES PROTECTORES ANTIQUÍMICOS, MASCARILLAS DE FILTRO Y SUS FILTROS PARA LOS CENTROS DE FORMACIÓN INADEH A NIVEL NACIONAL**" (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra" y visible a foja 006 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 18 de marzo de 2022, la licenciada Elvira Del Carmen Garrido Saavedra, abogada en ejercicio, en nombre y representación de la proponente **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra de la Resolución No.016 de 9 de marzo de 2022, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2022-1-37-0-08-CM-015772 (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 010 a la 018 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación su afianzamiento por intermedio de la Fianza No. FIMI-944-0 de 18 de marzo de 2022, expedido por Acerta Compañía de Seguros, S.A., a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios el INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO-INADEH/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por un límite máximo de responsabilidad de Dos Mil Ciento Cuatro Balboas con 35/100 (B/.2,104.35); monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio



027; diligencia de consignación que reposa a folio 024 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 18 de marzo de 2022, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación, (Visible a folio 029 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del Icono "Interposición del Recurso de TACP", a fecha 18 de marzo de 2022, a las 03:59 p.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°038-2022/TACP de 21 de marzo de 2022, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la licenciada Elvira Del Carmen Garrido Saavedra, abogada en ejercicio, actuando en nombre y representación de la proponente **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, publicándola el día 22 de marzo de 2022, en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la mencionada 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 034 a la 036 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico "PanamaCompra", dentro del icono denominado "Resolución de Admisión TACP" a fecha 22-03-2022, a las 8:13 a.m.).

Vencido el término del traslado, la entidad no publicó ni entregó a la Secretaria General de este Tribunal, el Informe de Conducta que mandata el artículo 158 del texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, ni se generó alegaciones de terceros.

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye la Resolución No.016 de 9 de marzo de 2022, que adjudicó el Acto Público N°2022-1-37-0-08-CM-015772, a la empresa **SAFETY MAX, S.A.**, por considerar que, además de ser la oferta de menor precio, cumple con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y representa los mejores intereses para el Estado, para la **"COMPRA DE TRAJES PROTECTORES ANTIQUÍMICOS, MASCARILLAS DE FILTRO Y SUS FILTROS PARA LOS CENTROS DE FORMACIÓN INADEH A NIVEL NACIONAL"** (Visible en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del icono de "Resolución de decisión", publicado el 10-03-2022, y a fojas 007 a la 009 del Expediente del Tribunal) que en lo medular detalla lo siguiente:



INADEH
Instituto Nacional de Formación Profesional y
Capacitación para el Desarrollo Humano

CUADRO DE COTIZACIONES

Resolución No. 016 del 9 de marzo de 2022

Por el cual se adjudica la Contratación Menor No. 2022-1-37-0-08-CM-015772, para "COMPRA DE TRAJES PROTECTORES ANTIQUIMICOS, MASCARILLAS DE FILTRO Y SUS FILTROS PARA LOS CENTROS DE FORMACION INADEH A NIVEL NACIONAL."

El Jefe de Proveeduría y Compras, en ejercicio de sus facultades delegadas,

CONSIDERANDO:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el 18 del mes de febrero del año 2022 se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2022-1-37-0-08-CM-015772, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias.

Que el día 24 de febrero de 2022, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

No	Proponente	Oferta Económica
1	UNIFORMES AMERICA, S.A.	B/.10,104.87
2	IMPORTADORA C Y R, S.A.	B/.16,395.18
3	ROCAVOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.	B/.17,433.72
4	SAFETY MAX, S.A.	B/.18,022.40
5	PREMIUM GRAINS, S.A.	B/.24,978.17

Que, conforme al procedimiento y previa revisión técnica por la unidad gestora, se verifico la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente UNIFORMES AMERICA, S.A., no cumple con los requisitos exigidos por el pliego de cargos, debido a que no presentó Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad y el desglose de precios en los insumos ofertados no mantienen marca.

Que luego de verificar la oferta con el menor precio y determinar que el proponente no cumplió con los requisitos exigidos por el pliego de cargos, se procedió a verificar la oferta con el segundo precio mas bajo, determinándose que el proponente IMPORTADORA C Y R, S.A., no cumple con los requisitos exigidos por el pliego de cargos, debido a que en su desglose de precios no presenta garantía de los productos ofertados.

Que luego de verificar la oferta con el tercer precio más bajo y determinar que el proponente cumplió con los requisitos exigidos por el pliego de cargos, con previa revisión técnica de la unidad gestora se determinó que el proponente ROKAVOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A., cumple con todas las especificaciones técnicas solicitadas, así como los requisitos solicitados en el pliego de cargos. Al momento de ser consultados si la empresa poseía algún registro de la micro, pequeña o mediana empresa (AMPYME) manifestó no contar con dicho registro por lo que se aplica el Artículo 88 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020 que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Que luego de verificar la oferta con el cuarto precio más bajo y determinar que el proponente cumplió con los requisitos exigidos por el pliego de cargos y cuenta con un registro de la micro, pequeña o mediana empresa (AMPYME), con previa revisión técnica de la unidad gestora se determinó que el proponente SAFETY MAX, S.A., cumplió con los requisitos exigidos y su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

RESUELVE:

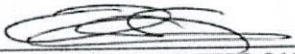
PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2022-1-37-0-08-CM-015772 al proponente SAFETY MAX, S.A. por la suma de DIECIOCHO MIL VEINTIDOS BALBOAS CON 40/100 (B/.18,022.40).

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

TERCERO: 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: Artículos 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE


ALFREDO QUINTERO CASIS
JEFE DE PROVEEDURIA Y COMPRAS





IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La licenciada Elvira Del Carmen Garrido Saavedra, abogada en ejercicio, en su calidad de apoderada especial de la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, formuló su recurso argumentando lo siguiente:

Que su representada no fue tomada en cuenta para la adjudicación del presente acto público, por cuanto que la entidad determinó que no aportó la certificación de Mipymes; no obstante, indica que la regla de prevalencia aplicables a la contratación menor incluye, además, el haber satisfecho en su totalidad las condiciones establecidas en el pliego de cargos, condiciones que expresa no cumplió la empresa **SAFETY MAX, S.A.**, beneficiada con la adjudicación del presente caso.

Fundamenta lo anterior en que, si la oferta de **SAFETY MAX, S.A.** aportó mascarillas y su filtro, cuyo país de origen es México, los catálogos que lo sustentan no vienen acompañado del sello de la apostilla, por tratarse de un documento proveniente del extranjero de acuerdo a la condición No.6 del pliego de cargos, aunque se trate de documentos bajados del internet, tomando en cuenta que la entidad tampoco dispuso la fórmula para avalar esos documentos.

Otra inconsistencia que demanda es la insatisfacción del punto No.2 de los otros requisitos del pliego de cargos, al incumplir con la condición del monto del servicio en la carta de referencia comercial, tal y como se detalla en el rubro indicado y en el modelo de carta de referencia aportado por la entidad.

En base a lo anterior, solicita que se revoque la Resolución No.016 de 9 de marzo de 2022 de 2021, y que, en su lugar, sea restablecido el derecho, adjudicando el acto público que nos ocupa a su representada, por cumplir con las exigencias que demanda el pliego de cargos para esta contratación.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DEL INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO:

Como señalamos en párrafos anteriores, vencido el término del traslado, la entidad no remitió a la Secretaría General de este Tribunal ni tampoco publicó en el Portal Electrónico "PanamáCompra", el informe de conducta que refiere el artículo 158 de la ley especial de compras públicas, tal y como se evidencia en el portal electrónico y en el Informe de Trámite visible a foja 039 del expediente del Tribunal, fechado 30 de marzo de 2022; es por ello que esta Colegiatura, con fundamento al texto legal que nos gobierna, procederemos a resolver con lo que conste en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", de conformidad a las reglas que la propia ley destaca.



VI. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Que de acuerdo con lo dispuesto en el informe de trámite de .30 de marzo de 2022, transcurrió el término para la presentación de alegaciones de terceros, el cual venció el día 29 de marzo de 2022, sin que se presentara escrito alguno. (Ver folio 039 del Expediente del Tribunal).

VII. 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 antepone 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 la licenciada Elvira Del Carmen Garrido Saavedra, en su calidad de Apoderada Especial de la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N°2022-1-37-0-08-CM-015772, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO, tanto de las indicadas por ésta dentro del contexto de su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico "PanamaCompra"; evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Esto ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante de **¿si la entidad contratante verificó correctamente la documentación aportada con las propuestas, así como de la integración de los aspectos legislados por el Pliego de Cargos, cuya decisión la llevó a adjudicar el presente procedimiento de selección de contratista?**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, y las piezas que conforman el expediente



del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexa de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:

“

PRUEBAS APORTADAS:

- Poder Notariado ✓
- Copia Simple del Certificado de Registro Público de la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.** ✓
- Copia de la Cedula del Representante Legal. ✓
- Se aduce como prueba el Expediente de la compra menor No. 2022-1-37-0-08-CM-015772 CONVOCADA POR EL INADEH PARA LA COMPRA DE TRAJES PROTECTORES ANTIQUIMICOS, MASCARILLAS DE FILTRO Y SUS FILTROS PARA LOS CENTROS DE FORMACION INADEH A NIVEL NACIONAL.
- Copia Simple del CUADRO DE COTIZACIÓN No. 16 del 9 de marzo de 2022 a través del cual se ADJUDICA a la empresa **SAFETY MAX, S.A.** ✓

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

En lo tocante al Poder Especial, el mismo constituye presupuestos procesales para la admisión de la acción recursiva; por lo tanto, se da por descontados con la admisión al no admitirse como prueba.

Con respecto a la copia simple del Certificado de Registro Público de la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, copia de la cédula de identidad personal del representante legal de la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, el expediente aducido del acto público de selección de contratista No.2022-1-37-0-08-CM-015772, y la copia simple de la Resolución No. 016 de 9 de marzo de 2022, se admiten porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico.

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:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para la “**COMPRA DE TRAJES PROTECTORES ANTIQUÍMICOS, MASCARILLAS DE FILTRO Y SUS FILTROS PARA LOS CENTROS DE FORMACIÓN INADEH A NIVEL NACIONAL**” por lo cual, el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL**



Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO (INADEH), 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, cual sustenta 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 presupuestado por la entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de B/.21,043.52, se configura ésta dentro del tenor del estatuto reglamentario de la Ley, bajo las adquisiciones configuradas dentro del rango de diez mil a cincuenta mil balboas, ubicadas dentro del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que en lo modular indica:

“Artículo 94. Contrataciones menores que se 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:

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 de 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.

...”

Establecida la presente disposición normativa como rectora del acto, el Tribunal procede a escrutar las pretensiones de las partes, a fin de indagar dentro de éstas, ¿Cuál se adecua en conformidad a dicho precepto? Para ello tomamos como inicio los cargos



invocados por la actora en contra de la Administración, quien exalta los principales argumentos:

Que la propuesta beneficiada con la adjudicación, a pesar de poseer certificación de Ampymes, no satisface en su totalidad los requisitos del pliego de cargos, por cuanto que no aportó el sello de la Apostilla, tomando en consideración que el mismo señala un país distinto al de Panamá, lo que lo hace entrar en directa contradicción con lo solicitado en otra condición 6 del pliego de cargos.

Sumado a lo anterior, la carta de referencia comercial aportada, no señala el monto del servicio, tal y como lo expresa el punto No.2 de los otros requisitos de los términos de referencia y la carta de referencia comercial que se encuentra en el pliego de cargos.

En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en la Resolución No.016 de 9 de marzo de 2022, expresó la razón por la cual adjudicó el acto público que nos ocupa, a la cuarta proponente de menor precio. Siendo externado de la siguiente manera:

“

Que luego de verificar la oferta con el cuarto precio más bajo y determinar que el proponente cumplió con los requisitos exigidos por el pliego de cargos y cuenta con un registro de la micro, pequeña o mediana empresa (AMPYME), con previa revisión técnica de la unidad gestora se determinó que el proponente SAFETY MAX, S.A., cumplió con los requisitos exigidos y su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2022-1-37-0-08-CM-015772 al proponente SAFETY MAX, S.A. por la suma de DIECIOCHO MIL VEINTIDOS BALBOAS CON 40/100 (B/.18,022.40).

”

En ese sentido, y como quiera que dicha decisión ha sido impugnada por una de las partes proponentes, este Tribunal como consecuencia del principio de la Tutela Administrativa Efectiva, procede a realizar el examen de los documentos y del procedimiento de selección de contratista, con el fin de cumplir con el fin constitucional reconocido en el artículo 266, cual es, el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación, sin que prevalezcan en la escogencia factores de índole subjetiva, y así estudiar si en efecto existe un derecho legítimo reclamado por reconocer en la etapa del agotamiento de la vía gubernativa.

Este Tribunal, en la búsqueda de la verdad material y procesal con el propósito de precisar su integralidad analítica, según el método silogístico, de acuerdo a las premisas invocadas, procedió con la verificación de cada una de las ofertas, comenzando, por la que ofertó el monto más bajo, ya que así lo dispone la ley especial que nos gobierna y su reglamentación, siendo esta la propuesta de la empresa **UNIFORMES AMÉRICA**,



S.A., cuya oferta es de **DIEZ MIL CIENTO CUATRO BALBOAS CON 87/100 (B/.10,104.87)**.

La oferta en estudio, luego de la valoración de los documentos que la componen, y como también se refirió la entidad a través del acto administrativo No.016 de 9 de marzo de 2022, no acompañó con su oferta la Carta de Adhesión a principios de sostenibilidad, que tienen como propósito, describir aquellas normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores y que ha sido requerido como condición para la adjudicación en los pliegos de cargos, sustentado en el artículo 40 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, como uno de los temas innovadores que nos trajo la Ley No. 153 de 2020; así como también inspirados en la Constitución Política y los valores consagrados en la Carta de Naciones Unidas, sobre el respeto de los derechos humanos fundamentales, la justicia social, la dignidad humana y el respeto de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El mencionado requisito fue desatendido por la proponente **UNIFORMES AMÉRICA, S.A.**, lo que desembocó en su no adjudicación para el caso que nos ocupa por parte de la entidad y que este Tribunal avala.

La segunda propuesta de menor precio corresponde a **IMPORTADORA C Y R, S.A.**, con un valor de Dieciséis Mil Trescientos Noventa y Cinco Balboas con 18/100 (B/.16,395.18). Esta propuesta fue separada de la adjudicación por cuanto que la entidad consideró que el desglose de precios no presentó garantía de los productos ofertados, siendo una de las condiciones que se observan en el punto No.4 de los otros requisitos del pliego de cargos. Ante tal apreciación, esta Colegiatura manifiesta que el requisito en debate no debe ser una condición para una contratación menor, y nos apoyamos del contenido del artículo 86 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, cual es del siguiente tenor:

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

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

Lo anterior evidencia que en las contrataciones menores no se hace exigible las garantías en el procedimiento de selección de contratista. Es decir, no constituye



un requisito para los efectos de su elección, sino más bien al momento que se convierta en seleccionado, es decir, en la fase de ejecución. Por esa razón no debemos contemplar un requisito que ante la propia ley no resulta de cumplimiento, pues ellos sería darle un alcance distinto y extrapolado a la norma en mención.

No obstante, encuentra el Tribunal que, la declaración jurada sobre medidas de retorsión no se encuentra notariada, pues, la misma carece de solemnidad Notarial que exige el pliego de condiciones en el punto No. 5, al no mantener los sellos, la firma del Notario (a) ni los testigos, contrariando así el sentido literal que expresa el artículo 1730 del Código Civil, aplicado supletoriamente por mandato inmediato del artículo 4 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, positiva al momento de la convocatoria, tal como ilustramos a continuación.

“

DECLARACION JURADA DE MEDIDAS DE RETORSION

Panamá, 21 de febrero de 2022

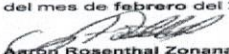
Señor
Virgilio Sousa Valdés
Director General
INADEH
E. S. D.

Estimado señor Sousa:

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 48 de 26 de octubre de 2016, el suscrito, **Aaron Rosenthal Zonana**, varón, Mexicano, mayor de edad, comerciante, casado, con cédula de identidad personal No. E-8-64620, vecino de esta ciudad actuando en mi condición de Representante Legal de la empresa **IMPORTADORA C Y R, S.A.**, sociedad debidamente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá, a folio 835394, con domicilio en Vía España Edificio PH Domino Local 1 y 2 Planta Baja, Teléfono 223-0552; declaro lo siguiente:

1. Que no soy persona natural de un Estado al que se aplican medidas de retorsión, o una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se aplican medidas de retorsión conforme a esta Ley 48 de 26 de octubre de 2016.
2. Que no mantengo beneficiarios finales, directa o indirectamente, cuya nacionalidad sea de un país al que se le aplican medidas de retorsión, o una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se aplican medidas de retorsión conforme a la Ley 48 de 26 de octubre de 2016.
3. Que al presentarme como proponente no actúo en representación de una persona natural de un Estado al que se aplican medidas de retorsión o de una persona jurídica incorporada, domiciliada, controlada, organizada, constituida, administrada o con domicilio principal en un Estado al que se le aplican medidas de retorsión conforme a la Ley 48 de 26 de octubre de 2016.
4. Que en la ejecución del procedimiento de selección de contratista de que se trate y de las obligaciones dimanantes de ésta, el valor de sueldos, bienes, servicios, obras públicas, arrendamientos, valores, títulos o fondos a proveer por parte de la persona natural o jurídica, de Derecho Público o de otra índole, correspondiente o cualquier combinación de estos, proveniente de Estados a los cuales se le aplican medidas de retorsión conforme a la Ley Nº 48 de 26 de octubre de 2016, no superará el diez (10%) del valor total del acto público o contratación pública de que se trate, o el diez por ciento (10%) del valor anual de dicho acto público o contratación pública, si ésta es de naturaleza renovable o recurrente, en cada periodo para el cual sea renovado o extendido.

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Panamá a los, 21 días del mes de febrero del 2022.


Aaron Rosenthal Zonana
REPRESENTANTE LEGAL
CIP E-8-64620
IMPORTADORA C Y R, S.A.

”

El mencionado artículo refiere que todas las atestaciones deben gozar de la solemnidad manifestada, y así también se exige en el requisito 5 de los términos de referencia que pasamos a transcribir.

“Todo proponente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 12 de la Ley No.48 de 26 de octubre de 2016, a través de la declaración jurada de medidas de retorsión, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital”.

Recordemos que el sello y las firmas le da el carácter legal que requieren las atestaciones y que proviene de la ley, pues, se trata de una declaración jurada, que, sin ser notariada, su valor es inexistente, tal cual ha ocurrido en el presente caso.



De manera que, sin ese valor agregado del cual deben gozar las declaraciones juradas, damos por no cumplido los requisitos que el pliego de cargos solicita para lograr la adjudicación del acto público de selección de contratista que nos mantiene ocupados, siendo esa la razón principal por la cual consideramos que la propuesta de la empresa **IMPORTADORA C Y R, S.A.**, no debió gozar del beneficio de la adjudicación y no por los argumentos sustentados por la entidad, pero que al final se obtiene el mismo resultado; es decir, la no adjudicación del procedimiento de selección de contratista, por fundamentaciones distintas.

La oferta de menor valor de acuerdo al orden de prelación dispuesto por el precio ofertado, recae en **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, con una propuesta de Diecisiete Mil Cuatrocientos Treinta y Tres Balboas con 72/100 (B/.17,433.72); no obstante, la entidad, aplicando los criterios de prevalencia que descansa en los artículos 10 y 57 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006 y 88 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, valoró la oferta de **SAFETY MAX, S.A.**, quien participó ofreciendo Dieciocho Mil Veintidós Balboas con 40/100 (B/.18,022.40), sosteniendo que, al no constar la certificación de la impugnante que la clasifique como micro, pequeña y mediana empresa, y tomando en cuenta que **SAFETY MAX, S.A.**, sí lo demostró y su propuesta no supera el 5% por encima de la de menor precio (**ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**) se saltó el orden de prelación del precio, para aplicar prevalencia, excepción que demarca la ley y su reglamentación para la promoción competitiva de las mipymes, veamos:

“

Artículo 10. Promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas. El Estado promoverá la participación competitiva de las micro, pequeñas y medianas empresas en determinados actos de selección de contratista que realicen las instituciones públicas.

Todo lo relacionado con esta materia será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

”

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 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 con la ley.

(Extracto del artículo 57 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006)



Artículo 88. Adjudicación a favor de las micro y pequeñas empresas. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales participen micro o pequeñas empresas y empresas no mipes, la entidad seleccionará 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 no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no mipe. Entre las micro y pequeñas empresas, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. La entidad licitante verificará dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que la empresa esté clasificada como micro o pequeña empresa.

En ese sentido, el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO**, examinó la oferta de **SAFETY MAX, S.A.** por las consideraciones vertidas, con lo cual decidió adjudicarle a la misma el acto público en análisis, por considerar que cumplió a cabalidad con las cláusulas administrativas. Sometida al escrutinio la oferta por parte de esta Colegiatura, como consecuencia de la acción recursiva sustentada en tiempo oportuno por la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, compartimos los argumentos ensayados por la recurrente, al escrutar que la oferta de **SAFETY MAX, S.A.**, no adicionó a la carta de referencia comercial el monto del servicio, siendo una requisición observable en el punto No. 2 de los otros requisitos del pliego de condiciones y en el formulario que reposa en el pliego documental. De manera que, al no satisfacerse con cada uno de los requisitos del pliego de cargos, a pesar de gozar de la prevalencia, no debe ser beneficiada con la adjudicación para este acto público de selección de contratista.

En cuanto al tema del catálogo, consideramos que no deben ser presentados apostillados, legalizados ni autenticados, toda vez que se trata de una información extraída del internet, por ende, no se trata de una documentación que provenga per sé del extranjero, sino descargado de la web. En ese sentido, el artículo el artículo 77 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, estampa que las formalidades que deberá cumplir la documentación que reposa en internet, relacionada con el objeto contractual, sería establecido por la entidad licitante.

Así las cosas, la entidad contratante no estableció un procedimiento determinado, en consecuencia, este Tribunal no debe darle un carácter distinto a un documento descargado de internet y que la entidad no ha establecido procedimiento alguno, pues, eso vulneraría el principio de igualdad de oportunidad de los proponentes, que “garantiza la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas”; por consiguiente, la adjudicación deberá realizarse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en las cláusulas administrativas y las estipulaciones técnicas sobre las cuales se efectuó el acto público.

El catálogo obtenido del internet, a pesar de ser un documento de una casa productora que no es Panamá, no proviene del extranjero y tampoco se encuentra firmada por una persona en particular. No podemos perder el norte de las cosas e interpretarlas al antojo,



perdiendo el concepto y la utilidad práctica del sello de la Apostilla, cuando la propia Convención en su artículo 5 deja claro que la Apostilla "certificará la autenticidad de la firma, la calidad de la persona que firma el documento y, cuando proceda, la identidad del sello o timbre que porta el documento". En este caso, no nos encontramos ante ninguno de los eventos que sostiene la convención, pues, no se trata de un documento al cual haya que certificarse la firma, se trata simplemente de un documento de referencia que contiene las estipulaciones técnicas del objeto contractual a ofrecer. A pesar de lo anterior, la propuesta bajo estudio incumplió con otro requisito ya explicado; por tanto, tampoco merece la adjudicación.

En el caso de la propuesta de **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, el Tribunal considera que se satisfacen todos los requisitos generales y especiales del pliego de cargos, ya que del estudio de los documentos que aportó con su oferta, vemos que demostró la existencia del proponente con la copia de la Certificación emitida por Registro Público; también se encuentra paz y salvo con el Tesoro Nacional y las Cuotas Obrero Patronal comprobado así con los documentos públicos aportados, el aviso de operación es congruente con los objetos contractuales ofrecidos, al tener entre sus actividades la venta al por mayor de equipos de seguridad personal, uniformes de trabajo especializado, etc., no se encuentra incapacitada para contratar con el Estado de conformidad a la deposición jurada aportada y debidamente notariada, presentó Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad y Pacto de Integridad, incorporó el formulario de propuestas y desglose de precios, la referencia comercial contiene lo requerido por la entidad, presentó la copia de cédula de identidad personal del representante legal del establecimiento comercial en examen, también cumplió con la certificación del INADEH y los catálogos de los bienes ofrecidos.

Así las cosas, luego de valorar el expediente electrónico, procederemos a revocar en todas sus partes la decisión venida en impugnación, por ser lo que en Derecho corresponde, de acuerdo a las razones que hemos motivado, consistente en restablecer el Derecho vulnerado, adjudicando el acto público de selección de contratista No.2022-1-37-0-08-CM-015772, a la empresa **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, por ser lo que en Derecho corresponde.

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: REVOCAR en todas sus partes la Resolución No. 016 de 9 de marzo de 2022, proferida por el **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO-INADEH**, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2022-1-37-0-08-CM-015772, a favor de la proponente **SAFETY MAX, S.A.**, cuya oferta fue de Dieciocho Mil Veintidós Balboas con 40/100 (B/.18,022.40).

SEGUNDO: RESTABLECER el Derecho vulnerado, adjudicando el acto público No.2022-1-37-0-08-CM-015772, a la proponente **ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.**, quien ofertó la cantidad de Diecisiete Mil Cuatrocientos Treinta y Tres Balboas con 72/100 (B/.17,433.72), por las consideraciones fundamentadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación presentado a través de la Fianza No.FIMI-944-0, por un límite máximo de responsabilidad de Dos Mil Ciento Cuatro Balboas con 35/100 (B/.2,104.35), fechada 18 de marzo de 2022, expedido por Acerta Compañía de Seguros, S.A., a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios el INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO-INADEH/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, tal y como se indica en la Diligencia de Consignación que reposa a foja 024 del expediente del Tribunal; monto que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia, de conformidad con el procedimiento ejercido al respecto por la Contraloría General de la República.

CUARTO: 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.

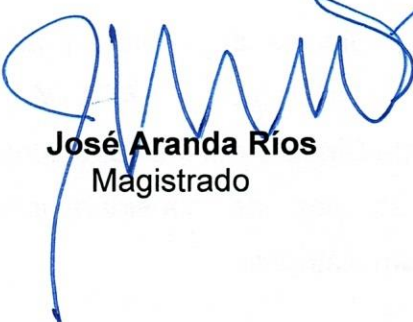
QUINTO: ADVERTIR a las partes que la presente resolución agota la vía gubernativa y en la misma vía no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 047-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 12, artículos 146, 156, 157, 158 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamentó 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



RECIBIDO

'22 ABR- 5 AM 8:12

TACP