



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 082-2021

RECURRENTE: IMPORTADORA CENTRAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones DG-SAD-DCP-069-2021 de 14 de julio de 2021, por el cual se adjudica el Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532, proferido por el **INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No.096-2021 Pleno/TACP de 12 de agosto de 2021 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., en contra del Cuadro de Cotizaciones N° DG-SAD-DCP-069-2021 de 14 de julio de 2021, que adjudica el Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532 proferido por el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES.

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, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista; ello según lo dispone el artículo 157 de la excerta legal in comento.

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 01 de junio de 2021, el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES 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°2021-0-36-0-08-CM-013532, realizado el día 08 de junio del año en curso a partir de las 8:00 a.m. 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 822 pantalones tipo cargo color Kaki, en diferentes tallas, para uso del personal de Criminalística a nivel nacional"*, por un precio de referencia de Cuarenta y tres mil novecientos setenta y siete balboa con 00/100 (B/.43,977.00).

Que el día 15 de julio de 2021, se publicó dentro del icono "Resolución de adjudicación" el Cuadro de Cotizaciones N° DG-SAD-DCP-069-2021 de 14 de julio



de 2021, proferido por el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532, para el *“Suministro de 822 pantalones tipo cargo color Kaki, en diferentes tallas, para uso del personal de Criminalística a nivel nacional”* a favor del proveedor BIBIANA ARANGO PINEDA, (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra” y visible a foja 007 a 008 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 26 de julio 2021, el licenciado JOSÉ MANUEL SEVILLANO, abogado en ejercicio, portador de la cédula de identidad personal N°8-309-453, en nombre y representación de la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., interpone ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones N°DG-SAD-DCP-069-2021 de 14 de julio de 2021, proferido por el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, por el cual se adjudicó el Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532, a favor de la proponente BIBIANA ARANGO PINEDA (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 009 a 012 del Expediente del Tribunal).

Que el recurrente presentó la fianza de impugnación, de ASEGURADORA ANCON N°0821-00575-01 por la suma de CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 70/100 (B/4,397.70).

Que el día 27 de julio de 2021, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas emite la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación, (Visible a folio 019 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamaCompra” dentro del Icono “Certificación de Interposición del Recurso de TAdeCP”, a las 9:48 a.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°072-2021/TACP de 28 de julio de 2021, admite el Recurso de Impugnación interpuesto por el licenciado JOSÉ MANUEL SEVILLANO, abogado en ejercicio, actuando en nombre y representación del establecimiento comercial IMPORTADORA CENTRAL, S.A., cual fue publicada el día 28 de julio del presente año en el Portal Electrónico denominado “PanamaCompra,” corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad, **INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES** para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución, presente el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debe remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” (Visible de fojas 032 a 034 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico “PanamaCompra” dentro del icono denominado “Resolución de Admisión TAdeCP” con fecha de 28 de julio de 2021).

Que el día 04 de agosto de 2021, el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, publicó en el portal electrónico de contrataciones públicas el Informe de Conducta del Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532. (Visible de folios 047 a 051 del expediente del TACP)

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:



El Acto impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones DG-SAD-DCP-069-2021 de 14 de julio de 2021, por el cual se adjudica el Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532, a favor de la proponente BIBIANA ARANGO PINEDA, proferido por el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, por la suma de TREINTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO BALBOAS CON 77/100 (B/.36,764.77) para el “Suministro de 822 pantalones tipo cargo color kaki, en diferentes tallas, para uso del personal de Criminalística a nivel nacional”. (Visible en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del icono de “Resolución de decisión” publicado el 15 de julio de 2021), que en lo medular detalla lo siguiente:

Propuestas Recibidas

NUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
317-441-70945-73	confecciones comodoro, S.A.	07-06-2021 04:09 p.m.	33,202.63
2026447-1-744215-15	TACSYSTEM S.A.	08-06-2021 08:22 a.m.	30,783.90
E-8-112755	BIBIANA ARANGO PINEDA	08-06-2021 08:22 a.m.	36,764.77
872-141-102573-21	IMPORTADORA CENTRAL S.A.	08-06-2021 09:59 a.m.	33,158.66

Otros Considerando

- 7 Que, conforme al procedimiento, se verificó la oferta del menor precio determinándose que el proponente TACSYSTEMS, S.A., cumplió con los requisitos documentales exigidos en el pliego de cargo; sin embargo, no cumplió con las especificaciones técnicas solicitadas por la Institución, tal cual lo indica el criterio técnico.
- 7 Que al revisar la oferta con el segundo precio más bajo determinándose que el proponente IMPORTADORA CENTRAL, S.A., cumplió con los requisitos documentales exigidos en el pliego de cargo; sin embargo, no cumplió con las especificaciones técnicas solicitadas por la Institución tal cual lo indica el criterio técnico.
- 7 Que al revisar la oferta con el tercer precio más bajo determinándose con el proponente CONFECCIONES COMODORO, S.A., cumplió con los requisitos documentales exigidos en el pliego de cargo; sin embargo, no cumplió con las especificaciones técnicas tal cual lo indica el criterio técnico.
- Que al revisar la oferta con el cuarto precio más bajo determinándose con el proponente BIBIANA ARANGO, además de haber ofertado el precio conveniente, cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.
- Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Licenciada Indira Aguilar, Jefa del Departamento de Compras del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

Resuelve:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2021-0-36-0-08-CM-013532, al proponente BIBIANA ARANGO, por la suma de TREINTA Y SEIS MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO BALBOAS CON 77/100 (B/. 36,764.77) 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.

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El licenciado JOSÉ MANUEL SEVILLANO, abogado en ejercicio, en su calidad de apoderado judicial de la empresa **IMPORTADORA CENTRAL, S.A.**, de generales conocidas en autos, formuló su recurso indicando que en la resolución de adjudicación se manifiesta que, a pesar de ofertar un precio inferior al de la adjudicataria, su poderdante, IMPORTADORA CENTRAL, S.A. “cumplió con las especificaciones técnicas solicitadas por la institución, tal cual lo indica el criterio técnico”.

Refiere el impugnante que, el pliego de cargos no exigía que las muestras presentadas cumplieran ningún requisito específico, los cuales de igual forma sí cumplió su poderdante.

Añade que la entidad licitante puede objetar una especificación técnica al momento de recibir el bien en la etapa contractual, mas en la etapa de adjudicación debe ceñirse a los requisitos exigidos en el pliego.



Por otro lado, indicó que la propuesta con el precio más bajo, TACSYSTEM, S.A., no cumplió ni con el certificado de proponente, ni con el catálogo exigido en el pliego de cargos.

Los hechos a los que nos hemos referido, vienen expuestos de la siguiente manera:

SEGUNDO: Siguiendo recomendación de la Comisión Verificadora la entidad licitante emitió Resolución de Adjudicación que consta en el cuadro de cotizaciones DG-SAD-DCP-069-2021, publicado en el portal electrónico de PanamaCompra el 15 de julio de 2021 a favor de la proponente BIBIANA ARANGO PINEDA por la suma de B/.36,764.77

TERCERO: La resolución de adjudicación manifestó que, a pesar de ofertar un precio inferior al de la adjudicataria, mi poderdante, IMPORTADORA CENTRAL, S.A., “cumplió con los requisitos documentales exigidos en el pliegos de cargos, sin embargo no cumplió con las especificaciones técnicas solicitadas por la institución tal cual lo indica el criterio técnico”.

CUARTO: El pliego de cargos no exigía que las muestras presentadas cumplieran ningún requisito específico, los cuales de igual forma sí cumplió nuestra poderdante.

QUINTO: La entidad licitante al señalar que nuestra poderdante “incumplió con las especificaciones técnicas solicitadas por la institución” confundió un requisito que se exige en la etapa contractual. Es decir, la entidad puede objetar una especificación técnica al momento de recibir el bien en la etapa contractual, más en la etapa de adjudicación debe ceñirse a los requisitos exigidos en el pliego. Dicho pliego en ningún momento señaló detalles de las muestras requeridas limitándose a señalar que se debía presentar **“pantalón de dama y pantalón de caballero”**. Esto es bastante lógico toda vez que se requirió y se presentó el catálogo requerido en el pliego. Adicionalmente, deseamos resaltar que es en la etapa de ejecución del contrato u orden de compra donde se verifica el cumplimiento de las especificaciones técnicas para poder emitir el acta de aceptación y el respectivo pago.

SEXTO: De cualquier forma reiteramos que nuestra poderdante sí cumplió con los requisitos del pliego de cargos y de las especificaciones técnicas.

SÉPTIMO: La propuesta con el precio más bajo emitida por TACSYSTEM, S.A. no cumplió ni con el certificado de proponente ni con el catálogo exigido en el pliego de cargos.



OCTAVO: La propuesta con el precio más bajo que cumplió con los requisitos exigidos en el pliego de cargos fue la de Importadora Central S.A.,

NOVENO: La propuesta de la señora BIBIANA ARANGO, que fue la más alta en precio, además no presentó debidamente autenticado ante notario público la declaración referente a la incapacidad legal para contratar, toda vez que el documento presentado no fue autenticado ante notario sino que el sello notarial que expresa un simple cotejo que no da fé de la autenticidad de la firma al únicamente manifestar que parecen iguales las firmas del pasaporte con la de la firma del documento luego de un cotejo sin reconocimiento.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA

Que el día 04 de agosto de 2021, fue publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por la entidad INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL y consultable de folios 047 a 051 del expediente del Tribunal, en el cual, la entidad realizó un recuento de las actuaciones vertidas dentro del acto de selección de contratista N°2021-0-36-0-08-CM-013532, transcribiendo el informe de criterio técnico suscrito por el licenciado FRANCISCO WELLINGTON.

Cabe destacar que, en el informe de conducta, de manera errada se hace referencia a que este se rinde con motivo de una *acción de reclamo* presentada por el licenciado JOSÉ MANUEL SEVILLANO en representación de IMPORTADORA CENTRAL, S.A., lo cual entendemos quiere referirse al recurso de impugnación incoado contra el cuadro de cotizaciones N° DG-SAD-DCP-069-2021 de 14 de julio de 2021. Inconsistencia que se mantiene en la última página del informe de conducta en la que se alteran los datos de la acción recursiva, el Tribunal ante el cual ha de ventilarse el recurso, e incluso en la petición del impugnante.

VI. Presentación de Acción de Reclamo

Lcdo. JOSE MANUEL SEVILLANO, apoderado de la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., presentó Acción de reclamo en contra el cuadro de cotizaciones No. DG-SAD-DCP.069-2021 del catorce de julio de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual se adjudicó el Acto Público No. 2021-0-36-0-08-CM-013532, convocado por el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES (IMELCF), para el "SUMINISTRO DE 822 PANTALONES TIPO CARGO, COLOR KAKI, EN DIFERENTES TALLAS, PARA USO DEL PERSONAL DE CRIMINALISTICA A NIVEL NACIONAL".

La Dirección General de Contrataciones Públicas, admite mediante resolución No.072 -2021 de veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021), la Acción de Reclamo presentada por la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., cuya pretensión es que se Anule el informe criterio técnico de la Comisión Verificadora, por haber contravenido la Ley y exigencias del pliego de cargos y, en consecuencia, se disponga una nueva verificación por la misma comisión u otra nueva que designe.

Panamá 3 de agosto de 2021


JOSÉ VICENTE PACHAR LUCIO
Director General



VI. ALEGACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

Que, transcurrido el término de ley para la presentación de alegatos de terceros interesados, no se presentó escrito alguno ante los estrados del Tribunal, tal como se dejó constancia mediante informe secretarial fechado 5 de agosto consultable a folio 055 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 juez, 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 el licenciado JOSÉ MANUEL SEVILLANO en su calidad de Apoderado Legal de la empresa **IMPORTADORA CENTRAL, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por ésta, sobre el presente Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, 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 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; 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 de manera correcta la documentación y muestras de las proponentes que ofertaron menor precio.**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, así como la publicación del Informe de Conducta 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

1. Adjuntamos Certificado del Registro Público que acredita a nuestra poderdante
2. Adjuntamos Fianza de Impugnación
3. Aducimos el expediente del Acto Público objeto de este recurso que consta en el portal electrónico de PanamaCompra

Panamá, 23 de julio de 2021

José Manuel Sevillano



TACP

21 JUL 26 PM 3:58
RECIBIDO



A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

En lo que respecta a la prueba número uno, es decir, Certificado de Registro Público, este **se admite** por considerar que acredita las probanzas de la legitimación procesal activa en el acto de marras.

Con respecto a la prueba que se aduce, concerniente al expediente del acto público objeto de este recurso, **se admite**, toda vez que, son las piezas procesales que por vía electrónica hemos de analizar para desatar la controversia planteada por medio de la acción recursiva incoada por la empresa que se considera perjudicada con la decisión de la entidad.

Se niega la prueba identificada como Fianza de Impugnación, toda vez que, se trata de uno de los presupuestos básicos para la presentación del recurso de impugnación, requisito *sine quanon* para la continuación del procedimiento de la acción recursiva.

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 de *822 pantalones tipo cargo color Kaki, en diferentes tallas, para uso del personal de Criminalística a nivel nacional*, cual dio inicio con la convocatoria para la selección del Contratista, regentado 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 y las exigencias descritas 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/. 43,977.00, 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 medular 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, cuales han sido reseñados en la presente resolución bajo la denominación de *pretensiones de la empresa recurrente*, en contraste con lo que a continuación quedó plasmado como *exposiciones vertidas en el informe de conducta* y en las que la entidad dejó constancia de su actuación dentro del acto de selección de contratista bajo examen.

Planteados los hechos y escrutadas las piezas procesales que conforman el dossier, 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 las propuestas, iniciando con la de menor precio, es decir, TACSYSTEM, S.A. de la que podemos manifestar que, luego de verificar el listado de los requisitos habilitantes aportados conforme al cuadro de la plantilla electrónica inmersa en el acto, se procede a realizar el escrutinio de las especificaciones técnicas requeridas por la entidad, en contraste con las *"especificaciones del pantalón"* plasmadas por escrito y adjuntadas por la empresa TACSYSTEM, S.A. en la plataforma electrónica "panamacompra" frente a la oferta y se puede constatar que no se apegan en su totalidad a lo petitionado, por lo que, presentamos a continuación el documento aportado dentro de la propuesta de marras en la que se enlistan las características del bien ofertado:

PANTALON TACTICO

Fabricado en 65 % poliéster y 35 % Algodón de 6,14 Onzas.

- No destiña, ni que se encoja
- Cintura elástica con banda reforzada.
- Dotado de bolsillos laterales y traseros.
- Triple cosido y 40 puntos de refuerzo.
- El tejido especial Ripstop es más resistente de desgarró.
- Tratado con Teflón.
- 8 bolsillos que incluyen con cierre mágico en todos los bolsillos.
- Acabado de Teflon
- Cremalleras YKK y broches Prym
- Tejido ligero y duradero
- Construcción en tallada para flexibilidad y fuerza
- Bolsillos adicionales dimensionados para uso táctico
- Bolsillos táctico diseñado para billetera.
- Cremallera frontal
- Parte frontal a la altura de la rodilla reforzada para mayor duración.
- Parte trasera de asiento reforzada.
- Chicotes anchos diseñados para cinturón de nylon grueso
- Anillo D en material metálico para las llaves o herramientas en la parte frontal derecha.
- Faja lateral de bandas elásticas que permite mejor fijación a la cintura.
- Faja con refuerzo con doble línea.
- Acción stretch en la pretina





Versus las especificaciones técnicas sugeridas por la entidad, observamos que los elementos que no se encuentran presentes en los pantalones que ofrece la empresa TACSYSTEM, S.A. son los siguientes (ver renglones marcados con una (X) y con observaciones):

Especificaciones Técnicas de la entidad	Propuesta TACSYSTEM, S.A.
Material textil 65% poliéster / 35% algodón, Rip stop de tela ligera ultra liviana.	No se indica que sea tela ligera ultra liviana
Faja lateral de bandas elásticas que permite mejor fijación a la cintura.	✓
Faja lateral que da cabida a una talla adicional.	X
Faja elástica antiarrugas con doble línea de costura para mayor refuerzo.	X
Diseñado para repeler las manchas y líquidos grasos.	X
Diseñado para secado rápido.	X
Material textil diseñado para evitar desgarre.	✓
Diseñado para mantener un perfil bajo para su uso, tanto dentro como fuera de servicio.	X
Diseñado textil para mayor adaptación al cuerpo.	✓
Incluye anillo D en material metálico para las llaves o herramientas en la parte frontal derecha, anillo en D en material metálico.	✓
Chicotes anchos diseñados para cinturón de nylon gruesos.	✓
Pretina acción stretch para mayor comodidad.	✓
Parte trasera de asiento reforzado.	✓
Parte frontal a la altura de la rosilla reforzado para mayor duración. (sic)	✓
Cremallera en su parte frontal.	✓
Botón de cierre de alta resistencia en la parte frontal a la altura de la cintura	x
Diseñado con múltiples bolsillos de uso táctico.	✓
Dos (2) cierres de velcro en la tapa de los bolsillos para mayor seguridad.	✓
Dos (2) bolsillos de tácticos para guardar equipos tipo gancho o clip.	✓
Bolsillo táctico diseñado para billetera.	✓
Bolsillos principales reforzados para brindar mayor protección al tejido.	✓
Dos (2) bolsillos frontales con apertura reforzada para navaja o herramienta clip de aberturas internas para rodilleras.	No se encuentra el detalle para este tipo de bolsillos
Bolsillo para teléfono móvil con cierra de velcro. (sic)	X
Dos (2) bolsillos de monedas ocultas.	X
Cinturón táctico	X
Disponibilidad en diversas tallas.	No se detalló en la propuesta
Garantía de un año.	✓

(Cuadro comparativo elaborado por el Tribunal con fundamento al aporte institucional)

Debemos indicar que para la empresa TACSYSTEM, S.A., el informe de criterio técnico de la entidad describe lo siguiente:



Primera Propuesta.

Sobre la base de lo anterior, se procede a revisar la propuesta presentada con el menor precio para el presente acto público, correspondiendo a la empresa **TAC SYSTEMS, S.A** por la suma de **B/. 30,783.90** monto que está debajo del precio de referencia.

La muestra presentada por esta empresa no cumple con la ficha técnica del proveedor, ni las especificaciones solicitadas por la Institución, le detallo los puntos en los cuales se observó que la muestra presentada no cumple: la tela que repele las manchas y líquidos grasos, el diseño de secado rápido, los dos bolsillos de monedas ocultas, al igual que el refuerzo en la apertura del bolsillo frontal.

Con base a lo anterior, consideramos que la muestra presentada por el proponente **TAC SYSTEMS, S.A**, no cumple con lo requerido.

En atención a tales inconsistencias, es por lo que consideramos, la empresa incumple y se procede a la valoración de la siguiente por el precio más bajo, es decir, **IMPORTADORA CENTRAL, S.A.**, cual presentó en debida forma los requisitos de carácter obligatorio, no obstante, el informe de criterio técnico de la entidad la descarta por lo siguiente:

Segunda propuesta.

Se procede con la segunda propuesta presentada con el menor precio para el presente acto público, correspondiendo a la empresa **IMPORTADORA CENTRAL** por la suma de **B/. 33,158.66** monto que está debajo del precio de referencia.

La muestra presentada por esta empresa no cumple con la ficha técnica del proveedor, ni las especificaciones solicitadas por la Institución, le detallo los puntos en los cuales se observó que la muestra presentada no cumple: no mantiene los dos bolsillos de monedas ocultas, ni refuerzo en el asiento parte trasera.

Con base a lo anterior, consideramos que la muestra presentada por el proponente **IMPORTADORA CENTRAL** no cumple con todas las especificaciones solicitadas.

Llama la atención que, si bien es cierto, el proveedor en la ficha técnica detalla cada una de las especificaciones técnicas estipuladas en el pliego de cargos, no obstante, en el informe técnico, al verificar la muestra presentada, el licenciado **FRANCISCO WELLINGTON**, quien fue el examinador, llega a la conclusión que incumple, debido a que no mantiene los bolsillos de monedas ocultas, ni refuerzo en el asiento parte trasera. Es decir, no hay congruencia entre lo descrito en el documento adjunto, respecto de la muestra presentada para valoración.

No compartimos lo argumentado por el impugnante en los hechos CUARTO y QUINTO del recurso presentado, en el sentido de que el pliego no exigía que las muestras presentadas cumplieran ningún requisito específico y que la entidad puede objetar una especificación técnica al momento de recibir el bien en la etapa contractual y que en la etapa de adjudicación debe ceñirse a los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Debemos partir por indicar que, para que este razonamiento cobre validez, tendría que explicarse en el pliego de cargos que la muestra a suministrar con la propuesta no requiere presentar la totalidad de las especificaciones técnicas, indicando ¿cuál es el fin de que esta se aporte y qué exactamente se requiere acreditar con la misma?

Ante esta errada apreciación del apoderado legal de la empresa **IMPORTADORA CENTRAL, S.A.**, debemos expresar las siguientes interrogantes: ¿Cuál sería el objeto de solicitar una muestra, si al momento de valorarla no vamos a verificar si se ajusta o no a la necesidad de la entidad? ¿Qué sentido tendría entrar a verificar si se cumple o no con las especificaciones técnicas, cuando ya el objeto de la contratación está siendo entregado, cuando el proveedor ha realizado la inversión, cuando la entidad ha perdido tiempo y recursos en realizar un acto de selección de contratista, para que al final no se pueda recibir el bien, puesto que no satisface los requerimientos del pliego?



Precisamente, la justificación de incluir los catálogos y las muestras dentro de los pliegos de cargo, se sustenta en que ello permite a la entidad contratante elegir al proponente cuya oferta se ajusta a los requerimientos, características y especificaciones técnicas del objeto contractual, no solo tomando en consideración el mejor precio, sino que también las características y particularidades del objeto, de modo que los recursos del Estado se inviertan en los bienes, servicios y obras que realmente necesita y que le son de provecho para el ejercicio de la función pública y en consecuencia en beneficio de la sociedad.

Al respecto, copiamos las especificaciones técnicas adjuntadas con la propuesta.

FICHA TÉCNICA PANTALÓN TÁCTICO

DESCRIPCIÓN:

- ✓ Pantalón Táctico de dama y caballero
- ✓ Material textil 65% poliéster / 35% algodón, Ristop de tela ligera ultra liviana.
- ✓ Faja lateral de bandas elásticas que permite mejor fijación a la cintura, que dé cabida a una talla adicional, con doble línea de costura para mayor refuerzo.
- ✓ Diseñado para repeler las manchas y líquidos grasos.
- ✓ Diseñado para secado rápido.
- ✓ Material textil diseñado para evitar desgarre.
- ✓ Diseñado para mantener un perfil bajo para su uso, tanto dentro como fuera de servicio.
- ✓ Diseñado textil para mayor adaptación al cuerpo.
- ✓ Incluye anillo D en material metálico para las llaves o herramientas en la parte frontal derecha, anillo en D en material metálico.
- ✓ Chicotes anchos diseñados para cinturón de nylon gruesos.
- ✓ Pretina acción stretch para mayor comodidad.
- ✓ Parte trasera de asiento reforzado.
- ✓ Parte frontal a la altura de la rodilla reforzado para mayor duración.
- ✓ Cremallera en su parte frontal.
- ✓ Botón de cierre de alta resistencia en la parte frontal a la altura de la cintura.
- ✓ Diseñado con múltiples bolsillos de uso táctico: Dos (2) cierres de velcro en la tapa de los bolsillos para mayor seguridad, dos (2) bolsillos de tácticos para guardar equipos tipo gancho o clip, bolsillo táctico diseñado para billetera, bolsillos principales reforzados para brindar mayor protección al tejido, dos (2) bolsillos frontales con apertura reforzada para navaja o herramienta clip de aberturas internas para rodilleras, bolsillo para teléfono móvil con cierra de velcro, dos (2) bolsillos de monedas ocultas,
- ✓ Cinturón táctico.
- ✓ Disponibilidad en diversas tallas.

En otro orden de ideas, debemos destacar que lo que ha aportado IMPORTADORA CENTRAL, S.A., efectivamente, es una *ficha técnica* elaborada a la medida de las especificaciones técnicas requeridas por la entidad, no se trata de un *catálogo descriptivo* del producto que se ofrece, por lo que, ello explica la incongruencia entre la apreciación de quien realizó el criterio técnico respecto de la muestra y lo que en papel se plasma en la ficha. En ese orden, somos del criterio que las entidades no pueden consentir que los proponentes, para cumplir con los requisitos, transcriban las especificaciones al pie de la letra y, por otro lado, presenten un bien que no le es fiel a tales descripciones, cual fue el caso.

Es por lo anterior, que la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., no cumple con el pliego de cargos en su totalidad, por lo que se descarta su propuesta.

Lo propio ocurre con la oferta de la empresa CONFECCIONES COMODORO, S.A., a la cual se le verificó la aportación de la documentación habilitante, no obstante, realizó una transcripción de las especificaciones técnicas con una ficha técnica elaborada a la medida de lo pedido, incluso con fotografías de la muestra, cuestión que resulta llamativa, puesto que, en contraste con el criterio técnico, en este se indica que la proponente *no presentó cinturón táctico* y que *la muestra no mantiene los bolsillos de monedas ocultas*. Es decir, por escrito se declara un hecho y lo aportado en especie no corresponde con lo que se oferta.



Criterio Técnico

Procedimos con la tercera propuesta

Se procede a revisar la tercera propuesta presentada con el menor precio para el presente acto público, correspondiendo a la empresa **CONFECCIONES COMODORO** por la suma de **B/. 33,202.63** monto que está debajo del precio de referencia.

Esta empresa no cumple con la ficha técnica del proveedor, ni las especificaciones solicitadas por la Institución, le detallo los puntos en los cuales se observó que la muestra presentada no cumple: no presentó el cinturón táctico, no mantiene los bolsillos de monedas ocultas.

Con base a lo anterior, consideramos que la muestra presentada por el proponente **CONFECCIONES COMODORO** no cumple con todas las especificaciones solicitadas.

Comodoro

- BOLSILLO PRINCIPALES REFORZADOS PARA BRINDAR MAYOR PROTECCION AL TEJIDO
- DOS (2) BOLSILLOS FRONTALES CON APERTURA REFORZADA PARA NAVAJA O HERRAMIENTA CLIP DE ABERTURA INTERNA PARA RODILLERAS
- BOLSILLO PARA TELEFONO MOVIL CON CIERRE DE VELCRO
- DOS (2) BOLSILLO DE MONEDAS OCULTAS
- CINTURON TACTICO
- DISPONIBLE EN DIFERENTES TALLAS
- GARANTIA DE UN AÑO

IMAGEN DEL PRODUCTO OFERTADO



MARCA STAFF MEMBER
CASA PRODUCTORA CONFECCIONES COMODORO, S.A
PAIS DE ORIGEN PANAMA
MODELO TACTICO
GARANTIA DE 1 AÑO POR DEFECTO DE FABRICA

Los anteriores incumplimientos, impiden que esta empresa resulte beneficiada con la adjudicación del acto, por lo que, corresponde escrutar los documentos presentados por la persona natural, BIBIANA ARANGO PINEDA, cual cumplió con los requisitos obligatorios de la plantilla electrónica del pliego de cargos. En ese orden, nos percatamos que, si bien es cierto, el criterio técnico avaló la muestra presentada por la persona natural BIBIANA ARANGO PINEDA, no podemos soslayar que lo ofertado por escrito en el documento denominado “*catálogo especificaciones*”, deja de contemplar una serie de detalles que se encuentran en la descripción sugerida por la entidad, adjunta en el pliego de cargos como “*Especificaciones Técnicas solicitadas*”.

La relevancia de este incumplimiento se centra en que el pliego de cargos exige “*catálogo del producto*”, que como hemos mencionado, debe presentar a la entidad las características propias del bien que ofrece y que además deben coincidir con las muestras que se entregan para valoración; de allí que, si el mismo no cumple con cada uno de los elementos requeridos, no obstante, se le adjudica el acto público, queda la posibilidad de que al momento de la entrega del bien, el



adjudicatario lo haga según las condiciones descritas en la ficha técnica o catálogo y no como ofertó en la muestra presentada, puesto que así fueron aceptadas por la entidad contratante al momento de beneficiarla con la adjudicación. Así las cosas, realizamos un cotejo de los elementos ausentes en las especificaciones técnicas del producto que sustentan las razones por las que la propuesta de BIBIANA ARANGO PINEDA incumple, por lo que, no puede resultar beneficiada con la adjudicación del presente acto de selección de contratista, las cuales mostramos para mayor claridad en el siguiente cuadro, resaltando los elementos en los que incumple con una (x) y con algunos comentarios:

entidad	Especificaciones Técnicas de la	Propuesta BIBIANA ARANGO PINEDA
	Material textil 65% poliéster / 35% algodón, Rip stop de tela ligera ultra liviana.	✓
	Faja lateral de bandas elásticas que permite mejor fijación a la cintura.	✓
	Faja lateral que da cabida a una talla adicional.	x
	Faja elástica antiarrugas con doble línea de costura para mayor refuerzo.	x
	Diseñado para repeler las manchas y líquidos grasos.	✓
	Diseñado para secado rápido.	✓
	Material textil diseñado para evitar desgarre.	✓
	Diseñado para mantener un perfil bajo para su uso, tanto dentro como fuera de servicio.	x
	Diseñado textil para mayor adaptación al cuerpo.	x
	Incluye anillo D en material metálico para las llaves o herramientas en la parte frontal derecha, anillo en D en material metálico.	✓
	Chicotes anchos diseñados para cinturón de nylon gruesos.	✓
	Pretina acción stretch para mayor comodidad.	✓
	Parte trasera de asiento reforzado.	✓
	Parte frontal a la altura de la rosilla reforzado para mayor duración. (sic)	✓
	Cremallera en su parte frontal.	✓
	Botón de cierre de alta resistencia en la parte frontal a la altura de la cintura	✓
	Diseñado con múltiples bolsillos de uso táctico.	✓
	Dos (2) cierres de velcro en la tapa de los bolsillos para mayor seguridad.	✓
	Dos (2) bolsillos de tácticos para guardar equipos tipo gancho o clip.	✓
	Bolsillo táctico diseñado para billetera.	✓
	Bolsillos principales reforzados para brindar mayor protección al tejido.	✓
	Dos (2) bolsillos frontales con apertura reforzado para navaja o herramienta clip de aberturas internas para rodilleras.	✓
	Bolsillo para teléfono móvil con cierra de velcro. (sic)	✓
	Dos (2) bolsillos de monedas ocultas.	✓
	Cinturón táctico	✓
	Disponibilidad en diversas tallas.	La propuesta delimita las tallas Hombres 30-56 Mujeres 2-24
	Garantía de un año.	✓

(Cuadro comparativo elaborado por el Tribunal con fundamento al aporte institucional)



Hemos realizado un análisis pormenorizado a cada una de las cuatro propuestas presentadas para el acto público de marras, considerando que han cumplido con los requisitos obligatorios, no obstante, se han evidenciado deficiencias en lo que respecta a las especificaciones técnicas exigidas por el pliego de cargos. De igual forma, hemos valorado el criterio técnico suscrito por el licenciado FRANCISCO WELLINGTON de la Oficina de Coordinación Pericial del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, dando por sentado que, a su criterio la única propuesta que cumplió con las especificaciones solicitadas fue la presentada por BIBIANA ARANGO; sin embargo, debemos analizar los documentos en su conjunto y de manera íntegra trazar la relación entre cada documento dentro de la estructura de las propuestas, para luego determinar si los mismos sirven para fortalecer o desmeritar la oferta.

Al respecto, debemos traer a colación lo señalado por el jurista panameño Jorge Fábrega Ponce, en lo que atañe al Principio de la Unidad de la Prueba, cual plantea que *"todos los elementos probatorios integran una unidad y el juez debe analizar los medios aisladamente y comprobar hasta qué punto coinciden y en qué puntos divergen y examinar la relación interna entre ellos y apreciarlos globalmente"* (JORGE FABREGA PONCE. Teoría General de la Prueba, Tercera Edición, Editora Jurídica Iberoamericana S. A., 2006, pág.160)

Así las cosas, haciendo una correlación entre las muestras presentadas en el acto de selección de contratista y las especificaciones técnicas aportadas, consideramos que no se pueden examinar las muestras sin tomar en consideración para su valoración, que el contenido de las especificaciones técnicas no coincide con lo ofertado, ni con lo requerido en el pliego de cargos. Por lo que, ante el incumplimiento por parte de las cuatro empresas proponentes, corresponde revocar el cuadro de cotizaciones N° DG-SAD-DCP-069-2021 de 14 de julio de 2021 y proceder conforme la facultad que nos concede el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, concatenado con lo que dispone la Ley de Contrataciones Públicas en su artículo 72 referente a la declaratoria de desierto, a lo cual se refiere en los siguientes términos:

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

1. ...
2. **Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.**

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, por medio de la secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el Cuadro de Cotizaciones DG-SAD-DCP-069-2021 de 14 de julio de 2021, por el cual se adjudica el Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532, a favor de la proponente BIBIANA ARANGO PINEDA, proferido por el

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, según lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: DECLARAR DESIERTO el Acto Público N°2021-0-36-0-08-CM-013532, convocado por el INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES; toda vez que ninguna de las propuestas cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos, según lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación N°0821-00575-01 proferida por ASEGURADORA ANCÓN, por la suma de CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 70/100 (B/4,397.70), a orden de Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiarios INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; suma que representa su equivalente al 10% del valor del precio de referencia.

CUARTO: Se ordena la devolución de las muestras, según se encuentran detalladas en el informe de trámite fechado 5 de agosto de 2021, visible a folio 62 del expediente del Tribunal.

QUINTO: 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.

SEXTO: 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

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente 082-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 12, 39, 57, 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, 90, 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 M. Mariscal
Magistrado


Karen S. Solís M.
Secretaria General, encargada

