



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE 137-2020

RECORRENTE: IMPORTADORA CENTRAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°229 de 15 de diciembre de 2020, proferido por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, dentro del procedimiento de selección de contratista No.2020-2-66-0-08-LP-017284.

MAGISTRADO: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

RESOLUCIÓN N°018-2021/Pleno/TACP de 27 de enero de 2021 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES

En atención a los principios de transparencia y publicidad, y conforme a las disposiciones legales existentes en torno a la adquisición de bienes públicos por parte de las entidades estatales, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, llevó a cabo el acto de selección de contratista para la adquisición de 2,500 pares de botas de cuero chocolates o negras dieléctricas 7", 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

29



acto público que nos ocupa presentara su respectivas propuestas de acuerdo a los requisitos que para las Licitaciones públicas se requiere, por un precio de referencia de B/. 160,500.00.

Con tal propósito publicó el aviso de convocatoria y pliego de cargos el día 28 de octubre de 2020 y fijó el día 30 de noviembre de los corrientes como fecha de presentación de ofertas en un horario de 9:00 a.m. a 10:00 a.m. y ese mismo día, a partir de las 10:01 de la mañana, se llevó a cabo la apertura de las propuestas, para posteriormente proceder con la adjudicación, según las exigencias del pliego de cargos, en apego a la Constitución Política, a la ley de contratación pública, y a las leyes complementarias.

En dicho procedimiento público participaron tres (3) proponentes a saber:

No.	Proponente	Oferta Económica
1	ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER,S.A	148,462.50
2	IMPORTADORA CENTRAL,S.A	157,022.50
3	FRAMAR GROUP COMPANY	147,125.00

Posteriormente, luego de cumplir con la verificación de cada una de las propuestas por parte de la entidad contratante, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, decidió declarar desierto el acto público de marras, en atención a que las propuestas no cumplen con los requisitos del pliego de cargos.

En virtud de lo anterior, la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A. por medio de su apoderado legal, el licenciado JOSÉ MANUEL SEVILLANO presentó dentro del tiempo oportuno, formal recurso de impugnación en contra de la declaratoria de desierto, sustentando en lo medular de su escrito que, su poderdante, acogiendo a lo establecido por el pliego de cargos y la Ley, subsanó en tiempo oportuno diversos documentos, los cuales fueron aceptados institucionalmente en el documento denominado "Informe de subsanación de documentos" debidamente firmado por el Jefe de compras.

Que, a pesar de ello, el informe no contempló las subsanaciones que realizó la empresa.

Que la comisión indicó que las muestras de las botas, según el certificado de la Universidad Tecnológica, eran un material similar a cuero y no de cuero como lo exigía el pliego. En ese sentido, recalca que la UTP en su informe no manifestó que el material no era de cuero, tampoco que se trataba de otro material distinto al cuero, por ende, se infiere un deseo de expresar que, aunque el material pudiera ser cuero, existe una duda de verificación para afirmar el material de la bota.

Añade que el fabricante garantizó que el material de las botas es cuero y que cualquier duda debe ser aclarada por la propia Universidad Tecnológica de Panamá.

21



II. INFORME DE CONDUCTA

Dentro del término establecido por ley, la entidad publicó su informe de conducta, dando explicación de la actuación realizada para este acto público y en atención a lo argumentado por el impugnante, indicó con respecto a los documentos objeto de subsanación que, la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A. al presentar nuevamente la incapacidad legal para contratar, la aportó con un número de ficha diferente al que aparece en el certificado de Registro Público, siendo en este el 316821 y en la carta de incapacidad legal el número 102573.

Añade que, en cuanto al pacto de integridad, al ser presentado en el periodo de subsanación, no cuenta con la información correspondiente a las generales del Representante Legal de la Institución. A propósito, se refiere al formulario identificado N°8 en el que se requieren todas las generales del Representante Legal del IDAAN,

Con relación al informe de Ensayos a calzado del centro experimental de ingeniería de la Universidad Tecnológica de Panamá, indica que en ninguna parte hace referencia a que la bota es de cuero. En la propuesta presentada por IMPORTADORA CENTRAL, S.A. no hay documentación que pruebe o demuestre que las botas ofertadas son de cuero.

Por lo expuesto, solicitó que este Tribunal confirme la Resolución de Declaratoria de Desierto N°229-2020 de 15 de diciembre de 2020.

ALEGATOS EN INTERÉS DE LA LEY O PARTICULAR.

Dentro del término de ley, ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A., mediante apoderado legal, se presentó como tercero en interés de la Ley por medio de un escrito en el que dio explicación de los incumplimientos que la entidad le señala, referentes al paz y salvo del IDAAN, al informe técnico del laboratorio que dictamina que el material de la bota es similar al cuero y al incumplimiento del pacto de integridad. Al final petitionó que se revoquen los efectos de la resolución y se ordene la adjudicación a la empresa ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.

III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

El presente negocio entró al conocimiento de este Tribunal colegiado, como consecuencia de la competencia que nos concede la Ley de contrataciones públicas, por la naturaleza del asunto, el cual versa sobre un acto de selección de contratistas por Licitación Pública, dentro del cual se profirió una resolución de adjudicación por parte de la entidad contratante, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, provocando la acción de uno de los proponentes, en atención a no encontrarse conforme con la misma. Por lo que, procedemos al examen riguroso de los elementos de convicción con los que se cuenta para efectos de determinar, con base en las normas aplicables y los juicios de valor a los que arribemos, si le asiste o no la razón al recurrente; no sin antes verificar que el acto público se ajuste a las leyes y reglamentos que rigen las contrataciones públicas en Panamá y que no se hayan

21



realizado mediante actuaciones que lo vicien y que nos impidan continuar con el escrutinio de las propuestas.

En primera instancia, debemos señalar que al presente caso le es aplicable la Ley de contrataciones públicas vigente según fue ordenada por la Ley 153 de 2020, que entró en vigencia el día 8 de septiembre de los corrientes para todos los actos de selección de contratista iniciados a partir de esa fecha, siendo que el acto fue publicado en el sistema electrónico de "panamacompra" el día 28 de octubre de 2020, es por lo que se fija la competencia del texto legal in comento.

La licitación pública aparece definida en el texto único de la Ley 22 de 2006 ordenada por la ley 153 de 2020, artículo 2 numeral 33, como: *"el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000)*

Antes de entrar al análisis de las propuestas, el Tribunal advierte que el pliego de cargos no contempló entre sus requisitos la presentación de la carta de adhesión a los principios de sostenibilidad para los proveedores del Estado introducido como requisito mediante el artículo 40 de la Ley 22 de 2006. No obstante, en este caso particular, debemos manifestar que dicho requisito, a la fecha en que se publicó el acto de selección de contratista no había sido perfeccionado por la propia entidad en el portal electrónico de "panamacompra" mediante la inclusión de los formatos y modelos necesarios para que las empresas interesadas en contratar con el Estado pudiesen descargarlo y presentarlo como requisito obligatorio.

La declaración de adhesión a los principios de sostenibilidad, tiene en su espíritu el objetivo de que los proveedores y contratistas actúen de manera competitiva, con honestidad, equidad e integridad; reconociendo que los postulados de los principios de ética, conducta y sostenibilidad que aquí se desarrollan, tienen como propósito describir las normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores. (ver documento adjunto en las condiciones generales)

Condiciones Generales	
Ver Condiciones	
Principios de Sostenibilidad	✓

Para el cumplimiento de estos fines, debemos concatenar con el artículo 40, lo establecido en el artículo 15 numeral 5, en el cual se insta a la Dirección General de Contrataciones públicas a la estandarización de formularios, manuales e instructivos, según se aprecia a continuación:

9 8



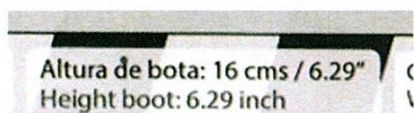
Artículo 15. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas la siguientes:

5. Estandarizar los aspectos generales de los pliegos de cargos de cada tipo de acto público y de cada modo de contratación, incluyendo los formularios, manuales e instructivos, así como establecer las condiciones generales en los términos señalados en el artículo 42 y los distintos documentos que utilicen las entidades contratantes en la etapa precontractual, contractual y de ejecución.

Como quiera que los documentos fueron incluidos con posterioridad a la publicación del aviso de convocatoria, es por lo que, para los efectos de este acto de selección de contratista, no resultan exigibles.

Una vez analizadas las propuestas, tomando en consideración los términos de referencia dispuestos en el pliego de cargos, concordamos con los argumentos vertidos por la entidad en el sentido de que ninguna de las propuestas satisface los requerimientos para la obtención de este objeto contractual por lo siguiente:

FRAMAR GROUP COMPANY en efecto incumple con las especificaciones técnicas de las botas, como por ejemplo la altura, toda vez que la entidad requería 7" de altura, mientras que la empresa presenta un producto con una altura de 6.29".



La proponente tampoco presentó el informe técnico del laboratorio de Análisis Industrial y Ciencias Industrial de la Universidad Tecnológica de Panamá o declaración jurada notariada de un laboratorio privado.

No concordamos con las observaciones realizadas a la propuesta por parte de la entidad en lo que atañe a la declaración jurada sobre medidas de retorsión, incapacidad legal para contratar y pacto de integridad, puesto que los tres documentos fueron sellados y firmados por el notario público.

Pasamos a verificar la propuesta de ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A. de la cual anotamos lo referente al error en el número de cédula de identidad personal del representante legal de ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER S.A. en el documento pacto de integridad. En ese caso, consideramos que el número de cédula que está al pie de la firma de la representante legal de la empresa si concuerda con el documento de identidad personal de Casilda Muñoz, por lo que, debe considerarse válido. Sin embargo, debió en efecto aclararse lo referente al titular del paz

21



y salvo de IDAAN que no corresponde con el nombre de la sociedad que participó en el acto público que nos ocupa. Este es un requisito por el cual la proponente tenía que velar se cumpliera al pie de la letra.

De igual forma, se denota el incumplimiento en cuanto al informe técnico del laboratorio de la Universidad Tecnológica de Panamá, en cuanto a que, sin lugar a dudas el material de la bota debe ser cuero y no un material similar, como así lo expresa el informe a nombre de ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.

1.08	Cambrión	Material	-	Polímero rígido
1.09	Pala	Material	-	Similar al cuero
		Número de costuras	-	Doble
		Espesor del material	mm	1,83
1.10	Talonera	Material	-	Similar al cuero y material sintético
		Número de costuras	-	Doble
		Espesor del material	mm	2,15 (similar al cuero) y 2,50 (sintético)
		Material	-	Similar al cuero y textil
1.11	Laterales/ Caña	Número de costuras	-	Doble
		Espesor del material	mm	2,15 (similar al cuero) y 1,20 (textil)
		Material	-	Similar al cuero y textil
		Número de costuras	-	Doble
1.12	Forro interno	Material	-	Textil, toda la parte interna

Por lo expuesto, se descarta la propuesta de ROCAYOL SAFETY & INDUSTRIAL CENTER, S.A.

Por último, se tiene la propuesta de la empresa IMPORTADORA CENTRAL, S.A., la cual, ante las observaciones realizadas por la comisión verificadora, presentó subsanación en el término que correspondía, no obstante, corrigiendo algunos datos y manteniendo errores en otros, como fue el caso de la carta de incapacidad legal para contratar y el pacto de integridad los cuales carecen de la información completa para que sean idóneos para su validez. No obstante, de la misma importancia para los efectos de la adjudicación del acto público, se tiene el incumplimiento en las especificaciones técnicas del objeto contractual, el cual, al igual que la empresa que le antecede, tiene como defecto el hecho de que el material de las botas no es cuero, sino *similar al cuero*. De modo que, resulta imposible adjudicar en esas condiciones.

1.07	Entresuela	Color	-	No posee
1.08	Cambrión	Material	-	-
		Material	-	Polímero rígido
		Material	-	Similar al cuero
1.09	Pala	Número de costuras	-	Triple
		Espesor del material	mm	2,06
		Material	-	Similar al cuero
		Número de costuras	-	Doble
1.10	Talonera	Espesor del material	mm	2,26
		Material	-	Similar al cuero
		Número de costuras	-	Doble
		Espesor del material	mm	2,06
1.11	Laterales/ Caña	Material	-	Similar al cuero
		Número de costuras	-	Doble
		Espesor del material	mm	2,06
		Altura	mm	175

Sin lugar a dudas, tales inconsistencias en las propuestas analizadas, nos llevan a confirmar la Resolución N°229 de 15 de diciembre de 2020, dictada por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales dentro del procedimiento de

21



selección de contratista N°2020-2-66-0-08-LP-017284 convocado por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, con base en la facultad que nos concede el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, el cual dispone que:

Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá **a confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante (el subrayado es nuestro).

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 la Resolución N°229 de 15 de diciembre de 2020, que declara desierto el acto de selección de contratista N°2020-2-66-0-08-LP-017284 convocado por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, por un precio de referencia de B/. 160,500.00, según lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza de recurso de impugnación N°0820-01029-01, por la suma de B/.23,553.38 emitida por Aseguradora ANCON, que se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiarios el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales /Contraloría General de la República; cuya diligencia de consignación reposa a foja 13 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.137-2020/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

37

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

Notifíquese y Cúmplase,


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.

Secretaria General Encargada

