



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE 018-2021

RECORRENTE: INVERSIONES PANAMERICANA, INC.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N°2021-0-04-02-08-CM-002529 proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO (Dirección General de Correos y Telégrafos) dentro del acto de selección de contratista N°2021-0-04-02-08-CM-002529.

MAGISTRADO: DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS

RESOLUCIÓN N°034-2021-Pleno/TACP de 8 de abril de 2021 (Decisión).

CONSIDERANDO:

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

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

I. ANTECEDENTES

En atención a los principios de transparencia y publicidad, y conforme a las disposiciones legales existentes en torno a la adquisición de bienes públicos por parte de las entidades estatales, el Ministerio de Gobierno (Dirección General de Correos y Telégrafos) llevó a cabo el acto de selección de contratista para la *"compra y mano de obra para pintar 105 oficinas postales a nivel nacional"*, 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

21



participar del acto público que nos ocupa presentara su respectivas propuestas de acuerdo a los requisitos que para la contratación menor se requiere, por un precio de referencia de B/. 48,150.00.

Con tal propósito se fijó el día 2 de marzo de 2021 como fecha de presentación de ofertas en un horario de 9:00 a.m. a 10:00 a.m. y el 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 las siguientes empresas:

PROPUESTAS RECIBIDAS

No.	Proponente	Oferta Económica
1.	8-235-1235-1 MITZI GLORIVEL POLO GERRERO	B/ 33,000.00
2.	1836612-1-711208-1 INVERSIONES PANAMERICANAS S.A.	B/ 38,092.00
3.	8-720-1073-92 CARMEN SARITA MENDOZA	B/ 46,908.80
4.	155641985-2-2016-92 EGMM CHEMICAL INT. S.A.	B/ 40,232.00

Posteriormente, luego de la apertura de las propuestas, en la fecha y hora indicadas, la entidad procedió a adjudicar el acto de selección de contratista por contratación menor a la proponente MITZY GLORIVEL POLO GUERRERO, por el monto de B/.33,000.00, mediante cuadro de cotizaciones N°2021-0-04-02-08-CM-002529, el cual fue objeto de recurso de impugnación por parte de la licenciada KARLA VIRGINIA BATISTA ULATE, actuando en representación de INVERSIONES PANAMERICANA, INC. por considerar que es la que cumple con todas las exigencias del pliego de cargos.

En lo medular de su escrito, la licenciada BATISTA ULATE expresó que la señora MITZY GLORIBEL POLO GUERRERO no aportó el pacto de integridad con la propuesta en la fecha de presentación, 2 de marzo de 2021 de 9:00 a.m. a 10:00 a.m. y que este documento no es subsanable. Refiere que la Resolución de Adjudicación denominada cuadro de cotizaciones se constituye en un acto de omisión ilegal y arbitrario y además confuso, trayendo inseguridad jurídica a los proponentes ya que dicho pacto de integridad fue presentado en fecha posterior siendo este documento no subsanable.

Finalizó solicitando que se revoque y se deje sin efecto el cuadro de cotizaciones N°2021-0-04-02-08-CM-002529 para que se adjudique a la empresa INVERSIONES PANAMERICA INC.

II. INFORME DE CONDUCTA

Dentro del término establecido por Ley, la entidad Dirección General de Correos y Telégrafos presentó informe de conducta en el cual señala en lo medular lo siguiente:



- Que la adjudicación a la proponente Mitzy Gloribel Polo se dio porque presentó la propuesta más baja.
- Refiere que la proponente favorecida en el caso que nos ocupa, en ningún momento mostró reparo en firmar el pacto de integridad.

III. ALEGATOS EN INTERÉS DE LA LEY O PARTICULAR.

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

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en atención a la competencia que nos concede la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020, conoce del recurso de impugnación presentado por la licenciada Karla Virginia Batista Ulate, en contra del cuadro de cotizaciones N°2021-0-04-02-08-cm-002529 proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO (Dirección General de Correos y Telégrafos) dentro del acto de selección de contratista por compra menor el cual versa sobre *“compra de pintura y mano de obra para pintar 105 oficinas postales a nivel nacional”*, por un precio de referencia de B/.48,150.00. 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.

En primera instancia, debemos señalar que al presente caso le es aplicable la Ley de contrataciones públicas vigente según fue ordenada por la Ley 153 de 2020, que entró en vigencia el día 8 de septiembre de 2020 para todos los actos de selección de contratista iniciados a partir de esa fecha, siendo que el acto fue publicado en el sistema electrónico de “panamacompra” el día 24 de febrero de 2021, es por lo que se fija la competencia del texto legal in comento.

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

Antes de comenzar con el análisis de las propuestas, debemos verificar que el acto de selección de contratista se haya realizado cumpliendo con el procedimiento establecidos en la ley de 22 de 2006, que no mantiene vicios que generen la nulidad de lo actuado y que se le haya permitido a todo aquel interesado, participar en igualdad de condiciones. En virtud de ello, descargamos dentro del acto público de marras publicado en la plataforma electrónica de “panamacompra”, el documento *“condiciones generales”* en el que observamos a primera revisión, que carece de los modelos y formatos que

21



servirán como guía para que los proponentes presenten los requerimientos a la medida de las necesidades y exigencias de la entidad contratante. Al respecto, debemos citar lo dispuesto por la normativa aplicable tanto en la Ley de contrataciones públicas, como en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, los cuales contemplan la materia bajo examen.

Artículo 45 de la Ley 22 de 2006.

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

Artículo 58 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

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

La ley otorga a las entidades estatales la responsabilidad de poner a disposición de los proponentes los formatos de los formularios, cartas, modelos o guías que deban presentarse al acto de selección de contratista, los cuales, además, deben estar acordes con las normas vigentes según las modificaciones recientes que han sido introducidas.

Sin entrar a valorar a profundidad las propuestas presentadas, ya que, a todas luces, se observa un vicio que genera la nulidad, podemos, a manera de ejemplo, verificar los errores incurridos por algunos proponentes, precisamente en documentos que pudieron ser aportados acordes a modelos que debieron ser facilitados en el pliego de cargos por la entidad. Tal es el caso de MITZY GLORIBEL POLO GUERRERO, quien ofertó por la suma de B/. 33,000.00, y que, además, resultó ser la adjudicataria del acto de selección contratista. La ofertante, en el documento correspondiente a incapacidad legal para contratar, si bien es cierto, citó el artículo 24 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, cometió error al omitir la redacción de los numerales 9, 10 y 11 de dicha norma.

Por su parte, la oferta de E&MM CHEMICAL INT, S.A., por la suma de B/40,232.00, presentó un formulario de propuesta carente de información requerida en el pliego de cargos (especificaciones técnicas) y, aunado a ello, aportó la incapacidad legal para

21



contratar con un contenido que ya no está vigente, pues citó la ley de contrataciones públicas según estaba reordenada por la Ley N°61 de 2017 y el Decreto Ejecutivo N°40 de 2018.

Lo anterior, deja en evidencia la importancia que denota la unificación de los modelos, cartas, formularios por parte de las entidades, a fin de que los interesados, en igualdad de condiciones, presenten propuestas acordes con la normativa vigente y el objeto de la contratación.

Al respecto citamos lo señalado por el artículo 264 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.

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

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

Así las cosas, consideramos que se incurre en una causal de nulidad absoluta del acto público, puesto que, se elaboró un pliego de cargos con deficiencias que provocaron a su vez la presentación de propuestas deficientes en cuanto a los requisitos de obligatorio cumplimiento, faltando a lo que establece la normativa en cuanto a la estructuración del pliego de cargos, el cual, según lo establece el artículo 39 de la Ley de contrataciones públicas debe contener reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva; así como también, los modelos de formularios que deberán completar y presentar los proponentes, como las fianzas, el proyecto de contrato, los modelos de cartas, las declaraciones juradas, cuando procedan, y demás documentos y certificaciones que se requieran. Nos acogemos pues a lo dispuesto en el artículo 166 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 cuyo tenor es el siguiente:

21



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

En virtud de las consideraciones señaladas, estima esta colegiatura que lo prudente es anular el procedimiento de selección de contratista N°2021-0-04-02-08-CM-002529, convocado por el Ministerio de Gobierno (Dirección General de Correos y Telégrafos), 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).

En lo que atañe a la certificación de Ampyme exigida para las contrataciones menores en el artículo 57 de la ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020, debemos indicar que dos de las empresas participantes no la aportaron, no obstante, no se requiere la práctica de pruebas en este sentido, puesto que la decisión a la que arribamos está dirigida a la declaratoria de nulidad del acto público de selección de contratista, con lo cual resultaría innecesaria la prueba. Lo propio ocurre con el paz y salvo para acreditar que la empresa no se encuentra morosa con el municipio.

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

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

91

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes el Acto de selección de contratista N°2021-0-04-02-08-CM-002529 proferido por el MINISTERIO DE GOBIERNO (Dirección General Correos y Telégrafos) por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza de recurso de impugnación N°89B75574 presentada mediante afianzadora ASSA Compañía de Seguros, S.A. por la suma de B/. 7,222.50, a orden de Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiarios Ministerio de Gobierno/Contraloría General de la República; cuya diligencia de consignación reposa a foja 14 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.018-2021/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,

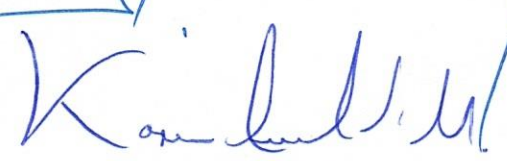

DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado Sustanciador


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS

Magistrado


Karen Solís

Secretaria General, Encargada

