



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 132-2023

RECORRENTE: SEVENMAS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones CM-No. 05 de 11 de julio de 2023, que adjudicó el renglón No.1 y se declaró desierto el renglón No.2 dentro del procedimiento de selección de contratista No.2023-0-18-01-08-CM-059919, proferido por el la **POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.166-2023 Pleno/TACP de 25 de agosto de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por el impugnante **SEVENMAS, S.A.**, en contra del Cuadro de Cotizaciones CM-No. 05 de 11 de julio de 2023, que adjudicó el renglón No. 1 y se declaró desierto el renglón No.2 dentro del procedimiento de selección de contratista No.2023-0-18-01-08-CM-059919, proferido por la **POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

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, declaratoria de desierto 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, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, 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 por el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

Que el día 16 de marzo de 2023, el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, 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°2023-0-18-01-08-CM-059919, realizado el día 21 de junio de 2023, hasta las 10:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 10:01 a.m., para la "Adquisición de gorras tácticas color azul oscuro y gorras color negro con bordados, para dotación a unidades de la Policía Nacional", con un precio de referencia de Cuarenta y Siete Mil Ochocientos Veinticuatro Balboas con 00/100 (B/.47,824.00), teniendo presente que su selectividad es por renglón.

Que el día 11 de julio de 2023, se publicó dentro del icono de "resolución de decisión", el Cuadro de Cotizaciones CM-No. 05 de 11 de julio de 2023, proferido por el **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, por el cual se adjudicó el renglón No.1 en el acto público No.2023-0-18-01-08-CM-059919, para la "Adquisición de gorras tácticas color azul oscuro y gorras color negro con bordados, para dotación a unidades de la Policía Nacional", y se declaró desierto el renglón No.2 (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra" y visible a foja 007 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 20 de julio de 2023, el licenciado Raúl Jesús Ledezma, abogado en ejercicio, en nombre y representación del proponente **SEVENMAS, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones CM-No. 05 de 11 de julio de 2023, por el que se adjudicó el renglón No.1 y declaró desierto el renglón No.2 del acto público No.2023-0-18-01-08-CM-059919 (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 011 a la 034 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso de Impugnación Fianza de Impugnación, constituida mediante cheque certificado No.000041, expedido por Banco General, por la cantidad de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.5,000.00), a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; monto que representa más del 10% del valor del precio de referencia. Copia visible a folio 047; diligencia de consignación que reposa a folio 045 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 20 de julio de 2023, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación (Visible a folio 048 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico



“PanamaCompra”, dentro del Icono “Interposición del Recurso de TACP”, a fecha 20 de julio de 2023, a las 3:38 p.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°110-2023/TACP de 21 de julio de 2023, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el licenciado Raúl Jesús Ledezma, abogado en ejercicio, actuando en nombre y representación del proponente **SEVENMAS, S.A.**, publicándola el día 24 de julio de 2023, en el Portal Electrónico denominado “PanamaCompra,” corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (POLICÍA NACIONAL)**, 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 054 a la 057 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico “PanamaCompra”, dentro del icono denominado “Resolución de Admisión TACP” a fecha 24-7-2023, a la 1:55 p.m.).

Dentro del término de ley, la entidad publicó en el Portal Electrónico el Informe de Conducta el día 28 de julio de 2023, a las 12:31 p.m.

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones CM-No. 05 de 11 de julio de 2023, que adjudicó el renglón No. 1 del procedimiento de selección de contratista No.2023-0-18-01-08-CM-059919, a la proponente **TACTICAL ARMY, S.A.**, por considerar que satisface a cabalidad el pliego de cargos, y declaró desierto el renglón No.2, al sostener que ninguna oferta cumple con el documento base del contrato. (Visible en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro de “resolución de decisión”, publicado el día 11-7-2023, y a foja 009 del Expediente del Tribunal) que en lo medular detalla lo siguiente:

“

Cuadro de Cotizaciones			
Cuadro de Cotizaciones CM- No. 05 del 11-07-2023			
Por la cual se adjudica(n) renglón N. 1 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N. 2 del Acto Público de Selección de Contratista N. 2023-0-18-01-08-CM-059919			
Nombre de Entidad: Ministerio de Seguridad Pública			
POLICIA NACIONAL			
Considerando:			
Que mediante Aviso de Convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el día 16 de marzo de 2023, se hizo en llamado a los interesados en participar como proponentes para la Contratación Menor N. 2023-0-18-01-08-CM-059919, relativa a la ADQUISICIÓN DE GORRAS TÁCTICAS COLOR AZUL OSCURO Y GORRAS COLOR NEGRO CON BORDADOS, PARA DOTACIÓN A UNIDADES DE LA POLICÍA NACIONAL, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley N. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N. 153 de 2020 y las normas reglamentarias. Que el día 21 de junio de 2023, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:			
Propuestas Recibidas			
1628873-1-671473-94	Corporación Macano, S.A:	20-06-2023 07:31 p.m.	22,791.00
2335725-1-795426-88	Tactical Army, S. A.	21-06-2023 08:11 a.m.	29,960.00
155648858-2-2017-78	CARFIG PROPERTIES ONE, INC.	21-06-2023 08:15 a.m.	29,927.36
155598055-2-2015-85	SEVENMAS, S.A.	21-06-2023 09:33 a.m.	28,096.20
1025824-1-541595-3	CARGO STORES, S.A.	21-06-2023 09:42 a.m.	18,219.96
1358808-1-619229-68	SECURITY EQUIPMENTS, INC	21-06-2023 09:43 a.m.	25,680.00



Otros Considerando

Que posteriormente las propuestas presentadas en el Acto Público fueron remitidas a la Unidad Técnica, con el propósito de que las mismas fueran verificadas conforme a lo establecido en el pliego de cargos. Que la Entidad Licitante, luego de verificar las propuestas y tomando en consideración el criterio técnico que consta en el Acta de Revisión de Requisitos y Especificaciones Técnicas contenida en la nota N° DINASEG/DLOGISTICA/087/2023 de 28 de junio de 2023, considera adjudicar el Renglón N° 1 de este acto público al proponente TACTICAL ARMY, S.A., toda vez que se ha determinado que cumple con todos los requisitos y demás exigencias establecidas en el pliego de Cargos y declarar DESIERTO el renglón N° 2, debido a que ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho de que a la fecha no se han presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Jefa del Departamento de Compras de la Policía Nacional, en ejercicio de sus facultades delegadas mediante Resolución N° 044 de 16 de noviembre de 2020 del Ministerio de Seguridad Pública.

Resuelve:

PRIMERO: Adjudicar el renglón No. 1 relativo a GORRAS TÁCTICAS COLOR AZUL OSCURO del acto de Contratación Menor N° 2023-0-18-01-08-CM-059919, al proponente TACTICAL ARMY, S.A., en un monto de B/. 29,960.00 y Declarar desierto el renglón No. 2 GORRAS DE COLOR NEGRO BORDADAS, como se establece en el siguiente cuadro:

Renglones Adjudicados

Renglón		Descripción		Monto		Estado	
N°	Código	Descripción	Proveedor	Monto	Unidad	Estado	Observaciones
1	53102516	Gorras	Tactical Army, S. A.	29,960.00	B.	Adjudicada	
2		GORRAS TÁCTICAS DE COLOR AZUL OSCURO, SEGUN ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.					

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El licenciado Raúl Jesús Ledezma, abogado en ejercicio, actuando en nombre y representación del proponente **SEVENMAS, S.A.**, formuló su recurso argumentando lo siguiente:

Que la oferta de su representada ha sido descartada para los dos renglones por dos situaciones puntuales. Con respecto a la carta de referencia, la evaluación realizada en el acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas se consideró que la misma no cumple, por cuanto que “no se aportó nota de referencia, y que en su lugar se presentó copia simple de recibidos conforme”. Sin embargo, existe una discrepancia en el pliego de cargos en la forma de presentación del requisito por el cual ha sido descalificado su representado.

Manifiesta que, para el día de presentación de propuestas, en el portal electrónico existía un requisito con dos formas distintas de presentación y que una de las formas fue utilizada por su representada, cual es el de la aportación de un acta de recibido conforme, pero que la entidad lo descartó por considerar que no se ajustaba a los términos de referencia.

Sostiene que las discrepancias pueden favorecer a ciertos licitadores que pueden interpretar las lagunas o inconsistencias de manera que les permita presentar ofertas ventajosas, y que eso puede distorsionar la competencia, dándole ventaja injusta a algunos de los proponentes sobre otros.



Que la empresa **SEVENMAS, S.A.**, ha aportado un documento para demostrar su experiencia, el cual no se puede determinar con objetividad en el pliego de cargos si se podía o no aportar y es que, para el día de presentación de ofertas, el último pliego de cargos consolidado permitía la aportación de un acta de recibido conforme, tal como ha demostrado, pero que el pliego de cargos de la manera en que se encuentra publicado no permite una participación justa, pues en el no constan todos los cambios ordenados por la adenda No.6.

Que el documento aportado para demostrar su experiencia cumple, ya que de allí se concluye que la empresa **SEVENMAS, S.A.**, posee la experiencia necesaria y requerida por los términos de referencia.

El segundo hecho que provocó su descalificación es por la simple razón de que el peso del objeto contractual ofrecido es más liviano por 11 gramos de los requerido por el cartel. En ese sentido, considera el jurista que los pesos de las gorras tácticas deben considerarse mejor, ya que una gorra más liviana a todas luces superior.

Reconoce que su deber es el de aceptar, entender y respetar las decisiones tomadas por los funcionarios públicos en su calidad de administradores de los recursos del Estado, en esta oportunidad se levantó la voz ante la situación que le ocupa, ya que el hecho que fundamenta la descalificación de su representada en el acto público que nos ocupa, es extremadamente riguroso, poco práctica y afecta los derechos de su mandante. Ante esa realidad, ve injusta la descalificación por once gramos de peso menor al solicitado, lo que a su criterio resulta insignificante e irrelevante, ya que el peso puede variar dependiendo del material y la marca del objeto, por eso se pregunta si el peso de una gorra puede incidir o no en su funcionamiento, o si once gramos pueden conllevar a que una gorra sea inútil frente a otra.

Concluye peticionando a este Tribunal la revocatoria en todas sus partes de la decisión de adjudicación venida en impugnación, y en su lugar, se restablezca el derecho vulnerado a su procurado judicial, ordenando la adjudicación de los dos (2) renglones del acto público No.2023-0-18-01-08-CM-059919, a la proponente a quien representa, **SEVENMAS, S.A.**, por ser la oferta de menor precio y que cumple con todas las especificaciones del acto de selección de contratista citado.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DE LA POLICÍA NACIONAL-MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

La entidad hizo un recuento de la actuación procedimental, destacando las fases del proceso y enfatizando en cuanto al argumento de la impugnante que, en el caso de las muestras, las características técnicas del objeto contractual son de obligatorio cumplimiento y que dicho peso fue precisamente tomado en consideración para procurar un parámetro para la evaluación y que en lo que respecta al cumplimiento de los otros

requisitos de los términos de referencia, la Unidad técnica tomó en cuenta la plantilla electrónica, veamos:



CONSIDERACIONES DE LA POLICÍA NACIONAL:

- En cuanto a la discrepancia que hace referencia el recurrente, entre el pliego de cargos electrónico y el pliego de cargos consolidado adjunto, en cuanto al punto N°5 de Otros Requisitos, la norma es clara en indicar en el artículo 60 del Decreto Ejecutivo N°439 de 2020, que reglamenta la Ley N°22 del 2006, que regula la contratación pública, que cuando existan discrepancias entre las estipulaciones elaboradas por la entidad en la plantilla electrónica y las elaboradas en documentos adjuntos, prevalecerán las elaboradas en la plantilla electrónica del pliego de cargos.

Perceptiblemente se puede apreciar en la plantilla del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en el punto N° 5 de Otros Requisitos, que el pliego de cargos exige la presentación de una nota de referencia, a fin de demostrar la experiencia que tiene el proponente en el renglón o renglones a ofertar.

La Unidad Técnica, al efectuar la verificación de las propuestas, en cumplimiento de lo que establece la norma de contrataciones públicas, lo hace tomando como referencia la plantilla electrónica del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y establece su criterio al observar que el proponente SEVENMAS, S.A., no presentó la nota de referencia exigida en el pliego de cargo.

- Con relación al peso de las muestras presentadas, las Especificaciones Técnicas establecen que, para ambos renglones la gorra debe tener un peso entre 90 a 100 gramos, según la verificación realizada por la Unidad Técnica, la muestra presentada por el proponente SEVENMAS, S.A., para el renglón N°1 (gorras tácticas de color azul oscuro) arrojó un peso de 79 gramos y para el Renglón N°2 (gorras de color negro bordada) mantiene un peso de 75 gramos.

Al respecto, debemos indicar que las características técnicas de los bienes, establecidas en el pliego de cargos, son de obligatorio cumplimiento, es por ello

que, en cuanto al peso, la Entidad procuró instaurar un rango a fin de establecer un parámetro de cumplimiento para la evaluación, este rango de peso, procura abrir las posibilidades de ofrecimiento de la misma índole, sin comprometer las características técnicas necesarias con las que debe contar esta prenda; si bien un menor peso hace que la prenda sea más ligera, esto no se traduce en una mejor calidad. En este sentido, es importante recordar que las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos constituyen parte de las exigencias que deben ser cumplidas por los proponentes para resultar adjudicatarios de un acto público.

Cabe destacar, que las Especificaciones Técnicas fueron publicadas desde el día 14 de marzo hasta el 21 de junio de 2023, cuando se dio la apertura de propuestas, y durante todo este periodo la característica del peso para las gorras no fue objeto de reclamación, los proponentes tuvieron suficiente tiempo para hacer sus análisis y verificar que sus ofertas cumplieran con las características exigidas por la Entidad, en concordancia con lo planteado en el artículo 61 del Decreto Ejecutivo N°439 del 2020, que reglamenta la Ley No. 22 del 2006, el cual indica que la presentación de la propuesta por parte del proponente se considerará para todos los efectos legales y formales una aceptación tácita sin objeciones ni restricciones al pliego de cargos.

Las actuaciones de esta Entidad se han ejecutado en estricto apego a las normas que regulan las contrataciones públicas, respetando los principios de transparencia, eficacia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, al igual que cada una de las actuaciones han sido debidamente publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", donde puede corroborarse todo lo antes expuesto.

Panamá, 27 de julio de 2023.


JOHN DORNHEIM
Director General

VI. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Que, de acuerdo a la revisión integral del expediente del Tribunal, y pese a no ser descrito en el informe de trámite por parte de Secretaría General, se constató que no fue presentado escrito de alegaciones de terceros en interés de la ley o particular.



VII. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL:

Este Tribunal, mediante Resolución No.026-2023-Pleno/TACP de 3 de agosto de 2023, adoptó medida previa dentro del acto público de selección de contratista por contratación menor N°2023-0-18-01-08-CM-059919, para la “Adquisición de gorras tácticas color azul oscuro y gorras color negro con bordados, para dotación a unidades de la Policía Nacional”, concerniente a **la realización de un informe con el fin de resolver las siguientes interrogantes:**

1. ¿Por qué existen desarmonías entre la plantilla del pliego de cargos y la adenda No. 6, sobre el requisito No.5 de las otras condiciones del cartel, que requiere la referencia de experiencia de los proponentes?
2. ¿Cuál es la importancia práctica o la intención por la que se tomó en cuenta para la elaboración del pliego de cargos un peso en particular, para la adquisición de las gorras tácticas y las gorras de color negra con bordados?
3. ¿Si el peso de las gorras tácticas de color azul, así como las negras bordadas mantienen alguna utilidad práctica e importante para satisfacer el bien común y hacerle frente a la lucha contra la delincuencia?
4. ¿Cuáles son las razones por las que únicamente no se modificó en la plantilla electrónica el otro requisito No.5 del pliego de cargos, tal y como se encuentra en la adenda No. 6 y sí el resto de ítems?

Para lo anterior se concedió un plazo no mayor de tres (3) días hábiles siguientes a la notificación de la medida previa, con el fin de que la entidad convocante del acto público respondiera las interrogantes planteadas. Vencido el término de otorgado por el Tribunal, la entidad respondió mediante informe, cuya publicación ocurrió el día 16 de agosto de 2023, lo que nos llevó a proferir una ampliación del periodo concedido en la medida previa, hasta por un término de un día hábil posterior a la notificación, tomando en cuenta que el Tribunal requirió de la medida en mención.

VIII. 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 anteponemos 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 Raúl Jesús Ledezma, en su calidad de Apoderado Especial de la empresa **SEVENMAS, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N° 2023-0-18-01-08-CM-059919, publicado y descritos en el portal electrónico “PanamaCompra”, que confrontándolos con las actuaciones



administrativas de la **POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**, quien en 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, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022. 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 renglón No.1 y declarar desierto el renglón No.2 del presente procedimiento de selección de contratista?**

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

- Original del poder especial. ✓
- Cédula e idoneidad del Licenciado Raúl Ledezma ✓
- Certificado de Registro Público de SEVENMAS, S.A. ✓
- Fianza de recurso de impugnación, constituida a través del cheque certificado número 000041, debidamente emitido y certificado por el BANCO GENERAL, a nombre del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por un monto de cinco mil balboas -B/ 5,000.00- ✓
- Acto Administrativo controvertido (la resolución de adjudicación denominada "cuadro de cotizaciones CM-No. 05" del 11 de julio de 2023, mediante la cual se resuelve adjudicar el renglón N°1 del acto público 2023-0-18-01-08-cm-059919 a la empresa TACTICAL ARMY, S.A. y el renglón N°2 deberá ser declarado desierto) ✓
- Cotización en línea 2021-0-18-02-08-CL-005223 ✓
- Cuadro de cotizaciones de la licitación 2021-0-18-02-08-CM-005406 ✓
- Licitación de compra menor 2021-0-18-02-08-CM-005406 ✓

"

A tales pruebas el Tribunal se refirió nos referimos en los siguientes términos:



“ Se niegan como pruebas el original del Poder Especial, la copia simple de la cédula de identidad personal e idoneidad del licenciado Raul Jesús Ledezma, y la fianza de recurso de impugnación, por ser presupuestos procesales para la admisión del recurso de impugnación, mismo supuesto ya consumado al darle el trámite correspondiente y por lo tanto no se constituyen para la valoración en el fondo.

Por otro lado, se admiten como evidencias, las pruebas que se refieren a la copia simple del Certificado de Registro Público, copia simple del Cuadro de Cotizaciones CM-No.05 de 11 de julio de 2023, copia simple de la Cotización en línea 2021-0-18-02-08-CL-005223, copia simple del Cuadro de Cotizaciones No.2021-0-18-02-08-CL-005223, y copia simple del pliego de cargos electrónico del acto público No.2021-0-18-02-08-CM-005406, unas por mantener respaldo en el expediente electrónico (3 y 5), y el resto, por ser elementos racional que sirve de formación de la convicción para una decisión de conformidad al contenido del artículo 140 y 143 de la Ley No. 38 de 2000.

De igual manera se admite el informe de conducta por la entidad administrativa.

”

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

B. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para la “Adquisición de gorras tácticas color azul oscuro y gorras color negro con bordados, para dotación a unidades de la Policía Nacional”, a través de la convocatoria para la selectividad del Contratista y 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/. 47,824.00, 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, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, 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, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

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 ha dicho precepto? Para ello tomamos como inicio los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, quien exalta como sus principales argumentos:

"Que la oferta de su representada ha sido descartada para los dos renglones por dos situaciones puntuales. Con respecto a la carta de referencia, la evaluación realizada en el acta de revisión de requisitos y especificaciones técnicas se consideró que la misma no cumple, por cuanto que "no se aportó nota de referencia, y que en su lugar se presentó copia simple de recibidos conforme". Sin embargo, existe una discrepancia en el pliego de cargos en la forma de presentación del requisito por el cual ha sido descalificado su representado.

Manifiesta que, para el día de presentación de propuestas, en el portal electrónico existía un requisito con dos formas distintas de presentación y que una de las formas fue utilizada por su representada, cual es el de la aportación de un acta de recibido conforme, pero que la entidad lo descartó por considerar que no se ajustaba a los términos de referencia.

Sostiene que las discrepancias pueden favorecer a ciertos licitadores que pueden interpretar las lagunas o inconsistencias de manera que les permita presentar ofertas ventajosas, y que eso puede distorsionar la competencia, dándole ventaja injusta a algunos de los proponentes sobre otros.

*Que la empresa **SEVENMAS, S.A.**, ha aportado un documento para demostrar su experiencia, el cual no se puede determinar con objetividad en el pliego de cargos si se*



podía o no aportar y es que, para el día de presentación de ofertas, el último pliego de cargos consolidado permitía la aportación de un acta de recibido conforme, tal como ha demostrado, pero que el pliego de cargos de la manera en que se encuentra publicado no permite una participación justa, pues en el no constan todos los cambios ordenados por la adenda No.6.

*Que el documento aportado para demostrar su experiencia cumple, ya que de allí se concluye que la empresa **SEVENMAS, S.A.**, posee la experiencia necesaria y requerida por los términos de referencia.*

El segundo hecho que provocó su descalificación es por la simple razón de que el peso del objeto contractual ofrecido es más liviano por 11 gramos de los requerido por el cartel. En ese sentido, considera el jurista que los pesos de las gorras tácticas deben considerarse mejor, ya que una gorra más liviana a todas luces superior.

Reconoce que su deber es el de aceptar, entender y respetar las decisiones tomadas por los funcionarios públicos en su calidad de administradores de los recursos del Estado, en esta oportunidad se levantó la voz ante la situación que le ocupa, ya que el hecho que fundamenta la descalificación de su representada en el acto público que nos ocupa, es extremadamente riguroso, poco práctica y afecta los derechos de su mandante. Ante esa realidad, ve injusta la descalificación por once gramos de peso menor al solicitado, lo que a su criterio resulta insignificante e irrelevante, ya que el peso puede variar dependiendo del material y la marca del objeto, por eso se pregunta si el peso de una gorra puede incidir o no en su funcionamiento, o si once gramos pueden conllevar a que una gorra sea inútil frente a otra”.

En ese orden de ideas, debemos indicar que la entidad contratante en el Cuadro de Cotizaciones CM-No. 05 de 11 de julio de 2023, expresó la razón por la cual adjudicó el renglón No.1 y declaró desierto el renglón No.2 del presente procedimiento de selección de contratista, identificado bajo el número de acto 2023-0-18-01-08-CM-059919, siendo externado de la siguiente manera:

“

Otros Considerando

Que posteriormente las propuestas presentadas en el Acto Público fueron remitidas a la Unidad Técnica, con el propósito de que las mismas fueran verificadas conforme a lo establecido en el pliego de cargos. Que la Entidad Licitante, luego de verificar las propuestas y tomando en consideración el criterio técnico que consta en el Acta de Revisión de Requisitos y Especificaciones Técnicas contenida en la nota N° DINASEG/DLOGÍSTICA/087/2023 de 28 de junio de 2023, considera adjudicar el Renglón N° 1 de este acto público al proponente TACTICAL ARMY, S.A., toda vez que se ha determinado que cumple con todos los requisitos y demás exigencias establecidas en el pliego de Cargos y declarar DESIERTO el renglón N° 2, debido a que ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho de que a la fecha no se han presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Jefa del Departamento de Compras de la Policía Nacional, en ejercicio de sus facultades delegadas mediante Resolución N° 044 de 16 de noviembre de 2020 del Ministerio de Seguridad Pública.

”

Como señalamos, el acto administrativo que es objeto de impugnación entra al conocimiento de este foro de justicia especial, por tratarse de materia privativa y por la naturaleza del asunto sobre hechos que han surgido por la emisión de una resolución de



adjudicación de uno de los renglones (renglón No.1) y La declaratoria de desierto del renglón No.2, derivado de un procedimiento de selección de contratista por contratación menor, emitido por la **POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**, y de la cual se encuentra disconforme uno de los proponentes participantes.

En ese sentido, este cuerpo colegiado se coloca en estado de emitir un juicio jurídico en razón de los elementos de convicción que han sido presentado para su examen y posterior valoración, los cuales se encuentran recopilados en el portal estatal "PanamaCompra" y en el expediente administrativo que ha sido publicado por la entidad correspondiente en el tiempo procesal oportuno.

Ahora bien, antes de desarrollar el fondo del negocio jurídico en debate, debemos realizar una revisión integral de los términos de referencia, de las características del objeto contractual requerido y del procedimiento legalmente establecido, con el fin de cerciorarnos que no se menoscaben derechos subjetivos de los proponentes participantes del acto público de selección de contratista que se encuentra en escrutinio de este tribunal.

En obediencia de la ley, se debe tener presente que no ocurra adjudicación en favor de un proponente en particular, sin que haya satisfecho previamente los requisitos que la entidad peticiona a través del documento rector como lo es el pliego de condiciones; honrando así el principio de igualdad de oportunidad de los proponentes con actuaciones imparciales y observando que no se establezcan reglas impersonales que discriminen o favorezcan a un proponente en particular, como también el aseguramiento que los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos no se modifiquen sus condiciones en las que se efectuó el acto público, y en caso de modificarse, que se haga en el tiempo procesal oportuno, con la prelación indicada en la ley y su respectiva consolidación.

Todas esas situaciones de forma deben ser ventiladas antes de entrar en el razonamiento de fondo, para evitar la transgresión de la ley y de la transparencia del acto público iniciado por la **POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**.

Puesto en práctica lo mencionado, al realizar el escrutinio que la ley nos demanda, apreciamos que el pliego de cargos sufrió seis modificaciones tramitadas a través de adendas, con la llamativa situación de que en la adenda No.6, cual se publicó el día 14 de junio de 2023, se abordaron cuatro puntos de los otros requisitos del pliego de cargos, siendo los puntos No.2, 3, 5 y 7, como mencionamos, de las otras condiciones de los términos de referencia, con el asombro de que solo se incluyeron en la plantilla electrónica las modificaciones de los puntos 2, 3 y 7 de los otros requisitos del cartel, no así el No.5, que es precisamente el que es objeto de discrepancia entre la entidad y la empresa impugnante **SEVENMAS, S.A.**,



POLICIA NACIONAL
ADENDA N° 6 AL PLIEGO DE CARGOS

Acto Público No. 2023-0-18-01-08-CM-059919

Descripción del Acto: "ADQUISICIÓN DE GORRAS TÁCTICAS COLOR AZUL OSCURO Y GORRAS COLOR NEGRO CON BORDADOS PARA DOTACIÓN A UNIDADES DE LA POLICÍA NACIONAL"

Conforme a lo mencionado en el Artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, hacemos del conocimiento de los interesados en participar en el presente Acto Público, las siguientes modificaciones al Pliego de Cargos:

PRIMERA: CONDICIONES ESPECIALES/OTROS REQUISITOS

DONDE DICE:

2	DESGLOSE DE INFORMACIÓN DE LOS BIENES OFERTADOS, EL CUAL DEBE INCLUIR MARCA, MODELO (EN CASO DE QUE APLIQUE), CASA PRODUCTORA, PAÍS DE ORIGEN Y GARANTÍA, SUSCRITO POR LA PERSONA NATURAL O EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA PERSONA JURÍDICA PROPONENTE, SEGÚN MODELO ADJUNTO (CAPÍTULO IV FORMULARIO N° 1).	NO
---	---	----

DEBE DECIR:

2	PRESENTAR NOTA FIRMADA POR EL REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO DEL PROPONENTE EN LA QUE DETALLE LA MARCA, MODELO (SI APLICA), CASA PRODUCTORA, PAÍS DE ORIGEN Y GARANTÍA DE LOS BIENES OFERTADOS.	NO
---	--	----

SEGUNDA: CONDICIONES ESPECIALES/ OTROS REQUISITOS

DONDE DICE:

3	ESCRITO DE GARANTÍA, SUSCRITO POR LA PERSONA NATURAL O EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA PERSONA JURÍDICA PROPONENTE, SEGÚN MODELO ADJUNTO (CAPÍTULO IV FORMULARIO N° 2).	SI
---	--	----

DEBE DECIR:

3	ESCRITO DE GARANTÍA, SUSCRITO POR LA PERSONA NATURAL O EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA PERSONA JURÍDICA PROPONENTE, SEGÚN MODELO ADJUNTO (CAPÍTULO IV FORMULARIO N° 1).	SI
---	--	----

5	SUMINISTRADO GORRAS BORDADAS Y QUE LAS MISMAS FUERON RECIBIDAS A ENTERA SATISFACCIÓN (EN CASO DE QUE SE PRESENTE PROPUESTA PARA EL RENGLÓN N° 2). ESTA NOTA DE REFERENCIA DEBE INDICAR EL NÚMERO DEL PRESENTE ACTO PÚBLICO Y DEBE ESTAR CONFECCIONADA A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA DEL ACTO PÚBLICO EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS "PANAMACOMPRA", SEGÚN MODELO ADJUNTO (CAPÍTULO IV, FORMULARIO N° 3). TAMBIÉN PODRÁ PRESENTAR COPIA SIMPLE DE CERTIFICACIÓN DE RECIBIDO CONFORME; CERTIFICACIÓN DE SUMINISTRO A SATISFACCIÓN DE BIENES; O ACTA DE ACEPTACIÓN FINAL, EMITIDA POR EL ESTADO, EN LA QUE SE HAGA CONSTAR QUE EL PROPONENTE HA SUMINISTRADO GORRAS TÁCTICAS O GORRAS BORDADAS (SEGÚN EL RENGLÓN EN QUE PARTICIPE). EN TODOS LOS CASOS, LOS BIENES DEBEN HABER SIDO RECIBIDOS EN LOS CUATRO (4) AÑOS ANTERIORES A LA FECHA DE CONVOCATORIA DEL ACTO PÚBLICO.	SI
---	---	----

CUARTA: CONDICIONES ESPECIALES / OTROS REQUISITOS

DONDE DICE:

7	PARA EL RENGLÓN N° 1 (GORRAS TÁCTICAS COLOR AZUL OSCURO): PRESENTAR CERTIFICACIÓN EMITIDA POR EL FABRICANTE DE LOS BIENES OFERTADOS, EN LA CUAL SE INDIQUE QUE EL PROPONENTE EN EL ACTO PÚBLICO, CUENTA CON SU AUTORIZACIÓN PARA REPRESENTAR, DISTRIBUIR Y VENDER EN PANAMÁ, LOS BIENES OFERTADOS. ESTA CERTIFICACIÓN DEBERÁ INCLUIR: DESCRIPCIÓN CLARA, MARCA, NOMBRE DE LA CASA PRODUCTORA Y PAÍS DE ORIGEN DE LOS BIENES OFERTADOS. LA CERTIFICACIÓN DEBERÁ PRESENTARSE CONFORME AL MODELO ADJUNTO EN EL PLIEGO DE CARGOS (CAPÍTULO IV, FORMULARIO N° 7). IMPORTANTE: Todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.	SI
---	--	----

DEBE DECIR:

TERCERA: CONDICIONES ESPECIALES/ OTROS REQUISITOS
DONDE DICE:

5	PRESENTAR UNA (1) NOTA DE REFERENCIA, DE EMPRESA PRIVADA O INSTITUCIÓN ESTATAL, DIRIGIDA AL REPRESENTANTE LEGAL DE LA POLICÍA NACIONAL, EN LA QUE SE HAGA CONSTAR: - QUE EL PROPONENTE HA SUMINISTRADO GORRAS TÁCTICAS Y QUE LAS MISMAS FUERON RECIBIDAS A ENTERA SATISFACCIÓN (EN CASO DE QUE SE PRESENTE PROPUESTA PARA EL RENGLÓN N° 1). - QUE EL PROPONENTE HA SUMINISTRADO GORRAS BORDADAS Y QUE LAS MISMAS FUERON RECIBIDAS A ENTERA SATISFACCIÓN (EN CASO DE QUE SE PRESENTE PROPUESTA PARA EL RENGLÓN N° 2). ESTA NOTA DE REFERENCIA DEBE INDICAR EL NÚMERO DEL PRESENTE ACTO PÚBLICO Y DEBE ESTAR CONFECCIONADA A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE LA CONVOCATORIA DEL ACTO PÚBLICO EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS "PANAMACOMPRA", SEGÚN MODELO ADJUNTO (CAPÍTULO IV, FORMULARIO N° 4).	SI
---	---	----

DEBE DECIR:

	PRESENTAR UNA (1) NOTA DE REFERENCIA, DE EMPRESA PRIVADA O INSTITUCIÓN ESTATAL, EN LA QUE SE HAGA CONSTAR: - QUE EL PROPONENTE HA SUMINISTRADO GORRAS TÁCTICAS Y QUE LAS MISMAS FUERON RECIBIDAS A ENTERA SATISFACCIÓN (EN CASO DE QUE SE PRESENTE PROPUESTA PARA EL RENGLÓN N° 1). - QUE EL PROPONENTE HA	
--	---	--

7	PARA EL RENGLÓN N° 1 (GORRAS TÁCTICAS COLOR AZUL OSCURO): PRESENTAR CERTIFICACIÓN EMITIDA POR EL FABRICANTE DE LOS BIENES OFERTADOS, EN LA CUAL SE INDIQUE QUE EL PROPONENTE EN EL ACTO PÚBLICO, CUENTA CON SU AUTORIZACIÓN PARA VENDER EN PANAMÁ, LOS BIENES OFERTADOS. ESTA CERTIFICACIÓN DEBERÁ INCLUIR: DESCRIPCIÓN CLARA, MARCA, NOMBRE DE LA CASA PRODUCTORA Y PAÍS DE ORIGEN DE LOS BIENES OFERTADOS. LA CERTIFICACIÓN DEBERÁ PRESENTARSE CONFORME AL MODELO ADJUNTO EN EL PLIEGO DE CARGOS (CAPÍTULO IV, FORMULARIO N° 6). IMPORTANTE: Todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá.	SI
---	--	----



En principio no comprendíamos las razones por la cual la entidad no actualizó la plantilla electrónica en los rubros correspondientes, con la información decidida mediante adenda No.6, dejando sin reforma el punto No.5 de los otros requisitos del documento base de contratación, o simplemente consolidar el acto como se realizó en las otras adendas; situación que perjudicó a la segunda oferta de menor precio del primer y segundo renglón, con propuesta de B/.20,330.00 y 7,768.20, respectivamente, potencialmente adjudicable tomando en cuenta que la oferta de menor precio de conformidad al Acta de Revisión de Requisitos, no cumplió a cabalidad con el pliego de cargos. Sin embargo, a pregunta de este Tribunal respecto a la disimilitud entre la plantilla electrónica y la adenda No.6, manifestó que se debió a un error involuntario, veamos.

“

1. ¿Por qué existen desarmonías entre la plantilla del pliego de cargos y la adenda No. 6, sobre el requisito No.5 de las otras condiciones del cartel, que requiere la referencia de experiencia de los proponentes?

Respuesta: La plantilla electrónica contiene en la Sección de “Documentos del acto público” la adenda No. 6, la cual mantiene el mismo contenido del punto N°5 de Otros Requisitos, sin embargo, en la Sección de “Documentos Adjuntos” se publicó el día 14 de junio de 2023, el documento denominado Adenda N° 6, que contiene la modificación del punto N° 5 de Otros Requisitos, modificación que por error involuntario no se llevó a cabo en la plantilla electrónica, por esta razón existe la desarmonía entre el documento adjunto de la Adenda N°6 y el punto N° 5 de Otros Requisitos del pliego de cargos.

2. ¿Cuál es la importancia práctica o la intención por la que se tomó en cuenta para la elaboración del pliego de cargos un peso en particular, para la adquisición de las gorras tácticas y las gorras de color negra con bordados?

”

La entidad, con su error vulneró el contenido del artículo 54 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No.153 de 2020, cual nos permitimos ilustrar.

“

Artículo 54. Modificaciones al pliego de cargos. Toda modificación que pretenda introducirse al pliego de cargos deberá hacerse de conocimiento público, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, en atención al monto con la siguiente antelación:

1. No menor de dos días hábiles, antes de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de diez mil balboas (B/.10 000.00) y no supera los cincuenta mil balboas (B/.50 000.00).
2. No menor de cinco días hábiles, antes del día de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de cincuenta mil balboas (B/.50 000.00) y no supera los quinientos mil balboas (B/.500 000.00).



3. No menor de ocho días hábiles, antes del día de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de quinientos mil balboas (B/.500 000.00).

En caso de que se presente alguna situación que impida a la entidad licitante publicar el aviso de modificación al pliego de cargos en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", o de que esta no se encuentre aún acreditada para utilizarlo, la entidad publicará los avisos de convocatoria en un diario de circulación nacional, en dos ediciones seguidas en días distintos, los que permanecerán expuestos al público durante el mismo plazo en los lugares destinados por la entidad para la fijación de edictos o anuncios en general.

Cuando de la reunión previa y homologación, o por otras causas que determine la entidad licitante, surgiera la necesidad de modificar la fecha del acto de selección de contratista, esta anunciará una nueva fecha, a fin de cumplir con los plazos mínimos fijados por este artículo.

Las modificaciones o adendas en actos de adquisición de bienes, servicios u obras donde existan componentes de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que superen el monto de cincuenta mil balboas (B/.50 000.00) deberán contar con el concepto favorable de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, la cual tendrá un plazo de hasta tres días para emitir su respuesta, en caso de no emitir concepto alguno, se entiende aprobada la solicitud.

Cuando el pliego de cargos sea objeto de modificaciones que afecten la preparación de las propuestas, debido a cambios realizados en sus condiciones especiales, especificaciones técnicas y en las exigencias sobre presentación de información por parte de los proponentes, la entidad licitante deberá consolidar el documento de pliego de cargos con todas las reformas efectuadas y publicarlo conjuntamente con la última adenda en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Como se aprecia, la ley permite las modificaciones a los pliegos de cargos; sin embargo, le pone la carga de consolidarlo en un documento con todas sus reformas y el de publicarlo conjuntamente con la última adenda, lo cual no vemos realizado en el presente caso, salvo el de la publicación de la adenda, más no la consolidación, por lo que a nuestro criterio estamos ante una falta al principio del debido proceso, al no observarlo en su justa medida, lo que desencadenó en un resultado injusto y poco equitativo, toda vez que la proponente **SEVENMAS, S.A.**, en su buena fe utilizó los parámetros que se modificaron en la última adenda (adenda No.6), siendo sorprendida posteriormente por la propia institución, quien mediante "Acta de Revisión de Requisitos" manifestó el supuesto incumplimiento del otro requisito 5 del pliego de cargos, aduciendo que la proponente bajo examen no presentó nota de referencia, y en su lugar aportó copia simple de recibidos conforme, lo cual no fue solicitado en el pliego de cargos.

Esa fue la valoración de la **POLICÍA NACIONAL-MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**, y que se encuentra distante de la realidad, ya que de conformidad a la última adenda, ese requisito si estaba comprendido (ver imagen de la adenda No. 6 que se encuentra en fojas anteriores de la presente decisión), pero que al no actualizarse en la plantilla electrónica confundió al proponente, siendo un error de la institución que bajo ningún argumento puede ser trasladado a la empresa, más cuando no atendió el mandato imperativo del verbo "deberá" de la ley especial, no como una facultad, sino como un compromiso, a fin de vitar lesiones de los derechos subjetivos de los participantes. Tal actuación, como indicamos, transgrede la Constitución Política de la República de



Panamá (art.32), la Ley No. 22 de 2006 (art.32) y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por la República de Panamá, Pacto de San José (art.8), Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.10).

“ARTICULO 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”.

“

Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y, en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.
2. Los servidores públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.
3. Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley.

”

“

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) Derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) Comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d) Derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
 - e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

”



Si partimos de la noción de que las cláusulas del pliego de condiciones constituyen normas de interés general y, por lo tanto, obligatorio cumplimiento para todos, incluso la propia Administración, sabiendo que un principio fundamental de este Instituto, y que la entidad al momento de realizar modificaciones vía adendas debe consolidarlo en el pliego de cargos, de manera que no haya discrepancias entre lo modificado y las estipulaciones confeccionadas por la entidad, a fin de evitar confusiones en los proponentes y de esa manera garantizar la igualdad de oportunidades de los participantes en un procedimiento de selección de contratista, dado que es principio fundamental informador de la etapa de selección del contratista, el de garantizar la igualdad de los oferentes y por lo mismo, bajo dicha óptica no podemos permitir la aplicación indiscriminada de aquellas, ya que constituye la fuente de daños y perjuicios para cualquiera de los partícipes dentro del proceso de selección objetiva.

La administración no puede establecer criterios irrazonables que no consulten el interés general presente tanto en el proceso de selección como en la ejecución del contrato estatal, so pena de ineficacia del procedimiento predispuestas ante casos de violación mayúscula del ordenamiento jurídico v. gr., crear dudas con pliegos asimétricos o ambiguos que en nada beneficia la selección objetiva, por el contrario, la vicia; y por consiguiente, nos conduce a anular el procedimiento de selección de contratista por carecer de la objetividad que de él se espera.

La ley especial exige en las cláusulas administrativas que **las reglas sean objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole**, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierto del procedimiento de selección de contratista, para así atender de manera inmediata la necesidad de la entidad y/o de la colectividad que requiere de respuestas en su justa medida, condiciones éstas que no vemos materializado en el caso en particular.

Bajo esa visión, se deben definir reglas **que no induzcan a error a los proponentes y contratistas** ni que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad. Y que debe observarse la carga de claridad y precisión en la facción de los pliegos de condiciones como lo exige la naturaleza jurídica de los mismos (puras y simples) que, sabido se tiene, despliegan un efecto vinculante y normativo para los participantes dentro del proceso de selección, como que las exigencias y requisitos en ellos contenidas, constituyen los criterios con arreglo a los cuales habrán de valorarse las correspondientes ofertas, sin que sea permitido a la entidad licitante, modificar inconsulta y arbitrariamente las exigencias en ellos dispuestas, so pena de viciar con dicho proceder el procedimiento de selección, ni que se confeccionen modificaciones a los términos de referencia pero que solo se tomen en cuenta algunos sí y otros no.

En esa línea conceptual y pensamiento se trabajó la ley de contrataciones públicas, es por ello que, dentro del proceso de escogencia, aparece disciplinada la mencionada



carga que cumple la función de garantizar el que durante todo el proceso de selección, habrá la claridad suficiente que permita una adjudicación transparente y objetiva del contratista al punto tal que, las partes pueden fijar y precisar el recto entendimiento del contenido de los pliegos, para así poder adecuar el ofrecimiento a lo en ellos exigido y no encontrarnos con confusiones como las observadas en el presente caso, en donde la proponente **SEVENMAS, S.A.**, para el cumplimiento de uno de los requisitos aportó un documento que de acuerdo a la entidad no satisface, siendo la propia institución quien generó el error, por no consolidar el pliego de cargos y mantener duplicidad de requisitos.

Dada la trascendencia de los pliegos de condiciones en la actividad contractual, la normatividad en la materia pasada y presente, enfatiza que todo proceso de contratación debe tener previamente unas condiciones claras, expresas y concretas que recojan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas a que hayan de acomodarse la preparación de las propuestas y el desarrollo del contrato.

La Administración tiene facultades regladas para confeccionar el pliego de cargos, pero esa facultad tiene sus limitaciones y no pueden desarrollarse al margen de la ley, por ello, "la Administración sólo debe hacer pues lo que le está permitido por ley, de lo contrario, su actuación lesiona la seguridad jurídica que el derecho debe preservar. Ninguna actuación administrativa es posible sin la previa atribución normativa de la potestad correspondiente para producirla" (Mairal, H. La Teoría del Contrato Administrativo a la luz de Recientes Normativas).

De manera que, consideramos que el procedimiento se encuentra viciado y ha contaminado toda la actuación llevada a cabo por la entidad administrativa, por lo que bajo esa perspectiva consideramos que lo que corresponde es declarar la nulidad absoluta del procedimiento de selección de contratista, identificado bajo el acto público No.2023-0-18-01-08-CM-059919, 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: ANULAR el procedimiento de selección de contratista No.2023-0-18-01-08-CM-059919, convocado por la **POLICÍA NACIONAL, MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**, que mediante Cuadro de Cotizaciones CM-No. 05 de 11 de julio de 2023, adjudicó el renglón No.1 y declaró desierto el renglón No.2 del presente acto administrativo, de conformidad a la fundamentación ideada en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación, contentiva en cheque certificado No.000041, por la cantidad de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/.5,000.00) , fechado 18 de julio de 2023, expedida por Banco General, a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICA/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, tal y como se indica en la Diligencia de Consignación que reposa a foja 045 del expediente del Tribunal; monto que representa su equivalente a más del 10% del valor del precio de referencia de conformidad con el procedimiento ejercido al respecto por la Contraloría General de la República.

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.

CUARTO: DEVOLVER las muestras entregadas a este Tribunal mediante Nota No. DGPN/DINASEG/DCOMPRAS-AL/3926/2023 de 27 de julio de 2023

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 132-2023, previa anotación en el registro.

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, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, 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,

[F] NOMBRE Firmado
ARANDA digitalmente por
RIOS JOSE [F] NOMBRE
ALEXANDER ARANDA RIOS
ID 2-708-758 JOSE ALEXANDER
ID 2-708-758 -- ID 2-708-758
Fecha: 2023.08.25
11:09:53 -05'00'

José Aranda Ríos
Magistrado


Martin Wilson Chen
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

