

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1429

Panamá, 6 de diciembre de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.**

**Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

El Licenciado Vicente Archibold Blake, actuando en nombre y representación de la sociedad **Selloro, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 060-PLENO/TACP de 28 de abril de 2017 (Decisión), emitida por el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** y que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

En cumplimiento de las funciones señaladas en el tercer párrafo del numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, de actuar en interés de la Ley, corresponde a la Procuraduría de la Administración comparecer ante esa instancia jurisdiccional con el fin de emitir concepto dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción enunciada al margen superior, en atención a los intereses contrapuestos que en la vía gubernativa tienen la empresa **Selloro, S.A.**, y la empresa Fursys, S.A.

En consecuencia, el Tribunal debe corregir el Oficio 2470 de 19 de julio de 2017, en donde dice que actuamos en defensa del acto acusado, para que así la entidad demandada pueda nombrar su representante.

**I. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la sociedad demandante aduce la infracción de las siguientes disposiciones:

**A. Los artículos 2 (numeral 30 y 33), 3, 19 (numeral 7), 54, 56 (numeral 2) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, “Que regula la**

**Contratación Pública**”; tal como estaba vigente al momento de los hechos, disposiciones que se refiere a la definición de licitación pública y pliego de cargos; las normas reguladoras en los procedimientos de selección de contratistas; al no sometimiento de la adjudicación y del contrato a exigencias distintas a las señaladas en la Ley; al funcionamiento de la Comisión Evaluadora o Verificadora; y a la declaratoria de acto desierto del acto público (Cfr. foja 22 a 35 del expediente judicial); y

**B. El Artículo 34, 52 y 146 y 154 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “Que regula el procedimiento administrativo general”**, normas que se refieren a los principios de las actuaciones administrativas; a las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos; a la exposición razonada de los elementos probatorios; y la obligación que en la resolución final se resuelvan todas las cuestiones planteadas por los interesados (Cfr. foja 35 a 40 del expediente judicial).

## **II. Antecedentes.**

De acuerdo a lo que se desprende de autos, se observa que el Ministerio Público inició los trámites correspondientes para el acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576, consistente en el “SUMINISTRO, ALMACENAJE E INSTALACIÓN DEL MOBILIARIO DEL SÓTANO, PLANTA BAJA, PRIMER, SEGUNDO Y TERCER PISO DE LA FUTURA SEDE DE LA UNIDAD REGIONAL DE COLÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN”, teniendo un precio de referencia de quinientos cincuenta y cinco mil balboas (B/.555,000.00) (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

La Procuraduría General de la Nación publicó el día 23 de junio de 2016 el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para dicho acto público, el cual estaba programado a realizarse en el salón de conferencias ubicado en el primer

piso del edificio Saloon el día 20 de julio de 2016, en un horario de ocho a diez de la mañana (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Según se observa en el expediente del acto público que aparece en el portal electrónico PanamáCompra que el día 6 de julio de 2016, se realizó reunión previa y homologación, donde participaron además de los funcionarios del Ministerio Público, representantes de las empresas Fursys, S.A.; Grupo Ce-Ache y BH Corp (Cfr. expediente en el portal electrónico PanamáCompra, del acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576).

El día 20 de julio de 2016, a las diez y un minutos de la mañana (10:01 a.m.) se inicia la apertura de propuestas del acto público en referencia, en donde se dejó constancia en el Acta correspondiente de las siguientes propuestas:

1. Fursys, S.A. por la suma de cuatrocientos seis mil cuatrocientos treinta y tres balboas con diecinueve centésimos (B/.406,433.19).
2. Sello, S. A., por la suma de cuatrocientos ochenta y seis mil ciento veinte balboas con setenta y cinco centésimos (B/.486,120.75).
3. Construcciones y Remodelaciones Eurox, S. A., por la suma de quinientos seis mil setecientos noventa y seis balboas con cincuenta y un centésimos (B/.506,796.51).

La información en referencia es consultable en el expediente en el portal electrónico PanamáCompra del acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576.

La Comisión Verificadora designada rindió informe el día 21 de julio de 2016, y en el mismo se determinó que la empresa Fursys, S.A., si bien es cierto presentó la propuesta más baja y haber cumplido con los documentos exigidos, no cumplió con las siguientes especificaciones técnicas:

- a) En el desglose de los complementos de los mobiliarios con su respectiva descripción, según las estaciones de trabajo "tipo", la propuesta no cumple

en el punto "H" del Anexo, donde se solicita sillas de visitas, la empresa ofertó sillas operativas.

- b) En las cantidades de los precios unitarios y el total que se detalla en el cuadro de desglose de precio, no cumplió, por error en el cálculo del 7%.
- c) En el Anexo 1 (especificaciones y complementos del mobiliario) según la estación de trabajo "tipo", el mismo no cumple toda vez que en el punto "J" se solicita "mesa de reunión de 1 m. por 2.5 m. y la empresa ofertó mesa de 1.20 m. por 2.4 m. (Cfr. expediente en el portal electrónico PanamáCompra, del acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576).

Como quiera que la empresa Fursys, S.A., no cumplió con lo solicitado en el Pliego de cargos, la Comisión Verificadora procedió evaluar la segunda mejor propuesta, en este caso, la presentada por la empresa Selloro, S. A., la cual según su parecer, cumplía con lo solicitado en el Pliego de Cargos, por lo que recomendó la adjudicación del acto público a esta última (Cfr. expediente en el portal electrónico PanamáCompra, del acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576).

La Procuradora General de la Nación, mediante Resolución 40-2016 de 26 de julio de 2016, adjudicó la Licitación Pública 2016-0-35-0-03-LP-015576, referente al "SUMINISTRO, ALMACENAJE E INSTALACIÓN DEL MOBILIARIO DEL SÓTANO, PLANTA BAJA, PRIMER, SEGUNDO Y TERCER PISO DE LA FUTURA SEDE DE LA UNIDAD JUDICIAL REGIONAL DE COLÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN", a la empresa SELLORO, S.A., por la suma de cuatrocientos ochenta y seis mil ciento veinte balboas con setenta y cinco centésimos (B/.486,120.75), incluyendo los treinta y un mil ochocientos dos balboas con veinte nueve centésimos (B/.31,802.29) en concepto del I.T.B.M.S, por ser el proponente cuya oferta cumple con lo requerido en el Pliego de Cargos (Cfr. expediente en el portal electrónico PanamáCompra, del acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576).

El 4 de agosto de 2016, la empresa Fursys, S.A. presentó recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas contra la Resolución 40-2016 del 26 de julio de 2016, proferida por la Procuradora General de la Nación, y luego de los trámites correspondiente y la práctica de pruebas, dicha instancia emitió la Resolución 060-PLENO/TACP de 28 de abril de 2017 (Decisión), mediante la cual se revoca la resolución de adjudicación señalada, además de declarar desierto el acto público en virtud que ninguna de las propuestas cumple con las exigencias del Pliego de Cargos, instando a la entidad pública, de mantener su interés en el requerimiento del objeto contractual, genere la realización de un nuevo acto público al respecto (Cfr. expediente en el portal electrónico PanamáCompra, del acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576).

Agotada la vía gubernativa, la empresa Sello, S. A., interpuso acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, a efectos que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución 060-PLENO/TACP de 28 de abril de 2017 (Decisión), emitida por el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** y se hagan otras declaraciones (Cfr. foja 2 a 41 del expediente judicial).

Al admitir la demanda correspondiente, el Magistrado Sustanciador ordenó correr traslado de la misma a la empresa Fursys, S.A., quien en calidad de tercero, presentó oposición a la misma, solicitando a la Sala que se declare legal la resolución censurada en sede jurisdiccional (Cfr. foja 78 a 82 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Cabe recalcar que en este proceso, la Procuraduría de la Administración actúa en interés y defensa de la Ley, guardando así mismo, el deber de velar por la buena marcha de la Administración Pública.

Al analizar las pretensiones y sustentaciones tanto de la demandante como la tercera interesada, debemos consignar la opinión de esta Procuraduría.

---

### **A. Principios de Contrataciones Públicas relativo al Mayor Beneficio para el Estado.**

En tal sentido, se destaca que la materia de contratación con el Estado, tiene como fundamento lo establecido en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá que establece con claridad lo siguiente:

**“Artículo 266.** La ejecución o reparación de obras nacionales, **las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas** o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos **se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.**

**La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.**” (Lo resaltado es nuestro).

En el caso que ocupa nuestra atención, la Procuraduría General de la Nación, como entidad integrante del Sistema Nacional de Administración de Justicia de la República de Panamá, en razón del servicio público que ofrece, cumple con la normativa constitucional en cuanto a la adquisición de bienes y servicios, a través de los actos de selección de contratistas que contempla la legislación panameña vigente, a través de una licitación pública. Obsérvese que la norma antes transcrita, establece como principio, que la Ley es quien establezca las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y la plena justicia en la adjudicación.

En términos generales, el numeral 2 del artículo 13 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, señala como obligación de las entidades contratantes, el *“Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de Cargos...”*

Sobre este aspecto, en la Sentencia de 27 de abril de 2009, la Sala Tercera externó la siguiente consideración:

“Sobre este precepto constitucional, es preciso resaltar lo siguiente:

El mismo establece un canon general de aplicación a las contrataciones que realice el Estado y los Municipios, en tanto que ellas impliquen la disposición de fondos públicos. **Esta particularidad encuentra su razón de ser en el hecho claro de que los criterios de asignación, manejo e inversión de los fondos públicos responden a una lógica distinta del que impera en el ámbito privado, y de conformidad con esto, el desembolso de los recursos de todos tiene que desarrollarse en condiciones que aseguren el mayor beneficio y el menor coste para el interés general.**

El referido precepto constitucional señala que la licitación pública, salvo las excepciones que prevea la ley, debe ser el procedimiento que se aplique a la ejecución o reparación de obras, compras, ventas, arrendamientos de bienes o servicios, sean estos nacionales o municipales. El verdadero objetivo que el Constituyente identificó como regla general para que tuviera lugar la inversión de fondos públicos, es el respeto a los trámites de selección de contratista, ya que se entiende que a través de la observancia del mismo, se conjura la posibilidad de favoritismos y discrecionalidades inconvenientes en la asignación de las obras, servicios o bienes costeados con fondos públicos.

Si el trámite de selección de contratista en el ámbito público es la regla de exigencia constitucional, sus excepciones tienen que ser apreciadas en un contexto de estricta rigurosidad pues, si bien las excepciones están autorizadas en la medida que la ley las consagre, ellas no pueden convertirse en la regla que hagan ineficaz la efectiva aplicación del mandato general. Las excepciones legales al trámite de selección de contratista, gozan de legitimidad constitucional pero en su aplicación debe imperar una interpretación restrictiva para que se respete el claro criterio señalado por el Constituyente.

El trámite de selección de contratista que exige la Constitución en el artículo 266, debe estar orientado a la obtención de dos condiciones fundamentales y concurrentes:

**el mayor beneficio para el Estado; y,**

**la plena justicia en la adjudicación.**

---

El mayor beneficio para el Estado debe ser apreciado no sólo desde la perspectiva del más bajo costo posible sino también de la mejor calidad en cuanto a la obra, bien o servicio de que se trate. Igualmente, ese mayor beneficio que el Constituyente quiere que se alcance a través del trámite de selección de contratista, del cual, se repite, la licitación es sólo una de sus modalidades, debe permitir la escogencia objetiva de la mejor oferta, hecha por proponentes calificados con credenciales de seriedad y cumplimiento para asegurar las condiciones más beneficiosas al interés general.

Por su lado, el trámite de selección de contratista debe alcanzar también la plena justicia en la adjudicación, con lo cual se quiere significar que el procedimiento debe ceñirse a criterios de legalidad, objetividad, debido proceso, igualdad de trato entre los oferentes, publicidad, transparencia, lealtad, y libre concurrencia, entre otros. No se garantiza la plena justicia en la adjudicación cuando se favorece ilegalmente a un oferente en detrimento de los otros o cuando se evalúan las propuestas exigiendo requisitos o trámites no previstos en la ley con el fin de descalificar con ligereza la participación de los proponentes.” (Lo resaltado es nuestro).

En el caso que ocupa nuestra atención, el acto administrativo demandado se observa que si bien es cierto tanto las empresas Fursys, S.A. y **Selloro, S. A.** presentaron propuesta en la licitación pública por un monto por debajo del precio de referencia, a diferencia de la empresa Construcciones y Remodelaciones Eurox, S. A., que lo hizo por encima del mismo; no lo es menos que la valoración al expediente administrativo que se encuentra en el portal electrónico de PanamáCompras por parte de la entidad demandada, **en este caso el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en pleno, determinó deficiencias en todas las propuestas frente a lo requerido en el pliego de cargos.**

En tal sentido, el análisis que efectúa el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, expuesto en el acto administrativo demandado en sede de legalidad, determinó que propuesta de la empresa Fursys, S.A., quien ofertó el precio más bajo, adolecía de la información referente a la marca, casa productora

y país de origen de cada producto, tal como se solicitaba en el pliego de cargos, específicamente dentro de otros requisitos establecidos en el numeral 2 del punto correspondiente al pliego de cargos, por lo que se determinó el incumplimiento (Cfr. foja 49 del expediente judicial).

De igual forma, al efectuar el análisis de la siguiente oferta de menor precio, en esta oportunidad, la propuesta presentada por la empresa **Selloro, S. A.**, el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** determinó que luego de verificar el formulario de propuesta, se desprende que el mismo no contaba con la información requerida dentro de los otros requisitos, específicamente el numeral 2, que solicitaba: *"...a los proveedores participantes colocaran los precios unitarios por renglón (ITEM), además colocar la marca, casa productora, país de origen de cada producto)*, omisiones que de acuerdo al pliego de cargos, son insubsanables.

Agrega el acto acusado:

"De lo anterior se observa que debe detallarse por renglón, pero la empresa SELLORO, S.A., brinda la información de forma general mediante una nota que reposa a infolio 206 del expediente administrativo, así como dentro del portal de contrataciones públicas, generando con ello el incumplimiento por lo solicitado por el pliego de cargos, además al realizar el análisis de las especificaciones técnicas, con ayuda del personal de la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, mismo que arrojó como resultado lo siguiente:

'UNIDAD REGIONAL DE COLÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN' NO CUMPLE con lo solicitado en el Pliego de Cargos, por lo que se procede inmediatamente a evaluar la segunda mejor propuesta que es la empresa SELLORO, S.A. con la propuesta de B/.486,120.75 la cual cumple con todos los requisitos exigidos por el Pliego de Cargos.

Atentamente,

(fdo).

ARQ. BORIS AGUILAR RANDINO  
Director de Ingeniería y Arquitectura

---

Procedemos a realizar la correspondiente revisión del informe que arrojó como resultado lo siguiente:

...

Luego de la verificación exhaustiva del informe, se observa de forma clara que existe una inconsistencia específicamente en lo establecido dentro de las especificaciones técnicas renglón J, ya que solicita una mesa de reunión de 2.50 m de largo y la oferta en estudio ofrece 2.40 m de largo tal como se aprecia a continuación.

...

Determinándose así, el incumplimiento de las especificaciones técnicas por lo que se descarta y se procede con la revisión de la tercera oferta de menor precio.

...” (Cfr. fojas 49 y 50 del expediente judicial).

El **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** al valorar la tercera propuesta, en el acto administrativo acusado, determinó que en la certificación ISO que presentó Construcciones y Remodelaciones Eurox, S. A., aparece certificada a la casa productora Guanzhou Emsun Furniture Co. Ltd., aunado a que se observa que se incumple con las especificaciones técnicas establecidas en el literal J (adenda 1), así como carece de los datos concernientes a la marca, casa productora, país de origen de los productos ofertados, incumplimiento así con el numeral 2 dentro de otros requisitos (Cfr. fojas 50 y 51 del expediente judicial).

Como quiera que el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** consideró que ninguna de las propuestas efectuadas dentro del acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576, resolvió revocar la Resolución 40-2016 del 26 de julio de 2016 emitida por la Procuraduría General de la Nación que había adjudicado dicha licitación a la empresa Selloro, S.A.; y de igual forma, dispuso declarar desierto dicho acto, toda vez ninguna de las propuestas cumplía con los requisitos y exigencias del pliego de cargo, con fundamento en lo establecido en el numeral 2 del artículo 56 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, y que a la letra señala:

“**Artículo 56. Acto desierto.** La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:

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

El Texto Único de la Ley 22 de 2006, ofrece en el numeral 33 del artículo 2, una definición del concepto de pliego de cargos, la cual es del tenor siguiente:

“...  
**33. Pliego de cargos.** Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la construcción de obras públicas o la prestación de servicios, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones.

En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquier condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho.

La jurisprudencia de la Sala Tercera ha determinado el valor del pliego de cargo dentro de los procedimientos de selección de contratistas. En la Sentencia de 14 de abril de 2009, externó el siguiente criterio:

“La Doctrina ha establecido que el principio de integración instrumental del contrato, tiene la finalidad de aclarar si en caso de conflicto, impera el contenido del pliego de cargo lo pactado contractualmente, a lo cual señala Roberto Dromi, lo siguiente:

*‘El pliego, como instrumento jurídico integrante del contrato, es fundamental a la hora de ejecución del mismo. De allí que se haya sostenido que la trascendencia jurídica que tiene el pliego de condiciones como elemento o fase imprescindible en los regímenes licitatorios de selección, ha dado fundamento para que la doctrina, en feliz expresión, lo haya denominado la ley del*

contrato, por ser la principal de donde derivan los derechos y obligaciones de las partes intervinientes, a la cual hay que acudir en primer término, para resolver todas las cuestiones que se promuevan, tanto mientras se realiza la licitación, como después de adjudicada y durante la ejecución del contrato' (Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, segunda edición actualizada. 1995. Pág. 490).

El criterio que se expone ha sido reconocido por este Sala en la sentencia del 3 de julio de 2008, que reproducimos a continuación:

*'...Como corolario de lo esbozado en los párrafos que anteceden, es menester indicar que la cláusula a la que se ha hecho mención, y que está inserta en el pliego de cargos, constituye Ley entre las partes contratantes, conforme a lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 3 de la Ley No. 56 de 1995, estableciéndose que:*

*Pliego de Cargos. Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante, que especifican, el suministro de bienes, la construcción de obras públicas o la contratación de servicios, incluyendo los términos y condiciones del contrato a celebrarse, los derechos y obligaciones de los oferentes y el contratista, y el mecanismo procedimental a seguir en la formalización y ejecución del contrato.*

El pliego de cargos constituye la fuente principal de derechos y obligaciones entre proponentes y la entidad licitante, en todas las etapas de selección de contratista y ejecución del contrato y, en consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la participación de los interesados en igualdad de condiciones...'(Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Carlos Eugenio Carrillo Gomila, en representación de Almacenadora Nacional, S. A., para que se declare nula,

por ilegal, la nota n° dm-dni-n 0351 del 16 de febrero de 2005, emitida por el Ministerio de Obras Públicas (M.O.P.), el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones).

De lo anterior, podemos señalar que la línea jurisprudencial y la doctrina han indicado que cuando el contratista acepta el contenido del pliego de cargo y el contrato, lo hace sin condiciones, ni objeciones. El pliego de cargos del Contrato No. PD-UPC/68-2001, establece disposiciones con varios conceptos a saber: recepción provisional; recepción definitiva; período de garantía y suministros de materiales de la obra.”

Es necesario destacar que el artículo 38 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, prevé la posibilidad que la entidad contratante, pueda efectuar modificaciones al pliego de cargos.

**“Artículo 38. 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’ y en los tableros de información de la entidad licitante, en atención al monto con la siguiente antelación:

1. No menor de cinco días calendario, antes del día de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de treinta mil balboas (B/.30,000.00) y no supera los quinientos mil balboas (B/.500,000.00).

2. No menor de ocho días calendario, 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.”

En el caso que nos ocupa, la licitación pública tenía como precio de referencia, la suma de quinientos cincuenta y cinco mil balboas (B/. 555,000.00), por lo que de acuerdo al artículo antes transcrito, la modificación o adenda al pliego de cargo, debía hacerse del conocimiento público, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’ y en los tableros de información de la entidad licitante, con un término no menor de ocho días calendario, antes del día de la celebración del acto de selección de contratista.

De acuerdo al expediente electrónico que obra en el Sistema Electrónico de PanamaCompra, dicha adenda al pliego de cargos fue subida a las 4:45 minutos de la tarde del día 7 de julio de 2016; es decir, al día siguiente de la reunión previa de homologación, siendo que la apertura de propuestas se realizó el día 20 de julio de 2016, es decir, trece (13) días después de haberse subido al sistema de PanamáCompra la modificación al pliego de cargos.

El numeral 2 del artículo 42 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, señala la obligación de los proponentes de entregar su propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos, en los siguientes términos:

**“Artículo 42. Licitación pública.** La licitación pública es 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 treinta mil balboas (B/.30,000.00). En la celebración de la licitación pública, se observarán las siguientes reglas:

...

**2. Los proponentes entregarán su oferta, la cual contendrá el precio ofertado con su correspondiente fianza de propuesta y la propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

---

Al revisar el pliego de cargo y la propuesta que ofrece la empresa demandante, podemos observar que el pliego de cargo del acto público 2016-0-35-0-03-LP-015576 contiene la posibilidad de presentar variaciones técnicas en los insumos requeridos por la entidad contratante, cuando se refiere a las especificaciones y complementos del mobiliario, se consigna que "*TODAS LAS MEDIDAS ESCRITAS PODRÁN VARIAR EN UN RANGO DE 0.10 MÁS O -0.10 MENOS*", por lo que en el punto específico del punto "J" referente a la mesa de reunión para 8 personas, donde se solicitaba una mesa rectangular de 1.00 m ancho por 2.50 m largo con conductos de cableado y salidas para instalar tomacorrientes, se observa que la entidad contratante modificó el pliego de cargos a través de la adenda 1, requiriendo ahora que la mesa de reunión para 8 personas, fuese rectangular de 1.00 m ancho ó 1.10 m de ancho por 2.50 m largo, con conductos de cableado y salidas para instalar tomacorrientes. También podemos concluir, que la adenda no modificó la posibilidad que las medidas descritas pudiesen variar en los términos señalados.

Al confrontar las especificaciones del pliego de cargo modificadas, con la propuesta de la empresa **Selloro, S. A.** se observa que la misma ofrece para el referido ítem, una mesa rectangular de 1.10 m de ancho por 2.50 m largo con conductos de cableado y salidas para instalar tomacorrientes; por lo que se observa que la misma cumple con los términos del pliego de cargos, entrando en la posibilidad de las variaciones permitidas en el mismo, esto es dentro del 0 -0.10 centímetros menos. Siendo ello así, consideramos que la empresa demandante tiene razón en cuanto este punto.

Por otra parte, el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, indicó que el formulario de propuesta no contaba con la información requerida dentro de los otros requisitos, específicamente el numeral 2, que señala:

"SE LE SOLICITA A LOS PROVEEDORES  
PARTICIPANTES COLOCAR LOS PRECIOS

---

UNITARIOS POR RENGLÓN (ITEM), ADEMÁS COLOCAR LA MARCA, CASA PRODUCTORA, PAÍS DE ORIGEN DE CADA PRODUCTO.”

Al respecto, de acuerdo al pliego de cargo del acto público objeto de análisis, las omisiones en el aspecto descrito son insubsanables, razón por la cual consideramos que no le asiste razón a la demandante, toda vez que el mismo requería, además de colocar los precios unitarios por renglón (item), **se tenía colocar la marca, casa productora, país de origen de cada producto**.

Se observa en el expediente electrónico que la propuesta de la demandante, a pesar que colocaba el precio unitario por renglón, es decir, por cada producto, **no hacía lo mismo con la colocación de la marca, casa productora y país de origen**, sino que la misma presentó una nota aclaratoria de 20 de julio de 2016, dirigida al Ministerio Público, firmada por el señor Roberto Alemán en su condición de apoderado de la empresa **Sello, S.A.**, donde hace constar que la marca del mobiliario es PN600, casa productora Zhejiang Sunon Group Co, país de origen a la República Popular de China.

La anterior nota aclaratoria no cumple con los parámetros contenidos en el pliego de cargo, toda vez que no se detalla a ciencia cierta, si todos los productos ofertados son de esa misma marca, si tienen el mismo fabricante y si provienen del mismo país de origen. En tal sentido, consideramos que en este aspecto, la empresa proponente no ajustó su propuesta a las exigencias contenidas en el pliego de cargo, por lo que el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** al emitir el acto acusado, actuó apegado a la Ley.

De igual forma, no observamos violación alguna a artículo 3 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en razón que la entidad demandada cumplió con las normas constitucionales y legales aplicables al caso, y los términos del pliego de cargo del acto público respectivo, al resolver el recurso de impugnación

que originó el acto administrativo demandado, revocando la adjudicación que hizo la Procuradora General de la Nación a la empresa **Selloro, S.A.**

El artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, referente al funcionamiento de la Comisión Verificadora establece lo siguiente:

**“Artículo 54. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora.** La comisión evaluadora o verificadora, según sea el caso, deberá estar constituida por profesionales idóneos en el objeto de la contratación, sean servidores públicos o profesionales del sector privado, quienes deberán designarse mediante resolución, antes del acto de recepción de propuestas, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente.

**La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos.** En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la entidad licitante, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, dirigido al representante legal de la entidad licitante o el funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión.

El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que por mandamiento del representante legal de la entidad, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se declare que se hizo en contravención de lo dispuesto en esta Ley o el pliego de cargos. En estos casos, las autoridades antes mencionadas cuando ordenen un nuevo análisis total o parcial de las propuestas, ya sea por parte de la misma comisión o de una nueva comisión, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de tres días hábiles.”

Consideramos que la Comisión Verificadora nombrada por la Procuraduría General de la Nación, no cumplió el deber jurídico de **aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos**, toda vez que si bien es cierto, determinó fallas en la propuesta de la empresa Fursys, S.A., quien presentó la

propuesta de menor valor por las razones anotadas anteriormente, no examinó en debida forma la segunda oferta más baja, en este caso, la presentada por **Selloro, S.A.**, quien no cumplió con la obligación de **colocar la marca, casa productora, país de origen** de cada producto en la propuesta formulada y, sin embargo, recomendó la adjudicación a esta última.

De igual forma, consideramos que no hubo violación alguna al artículo 56 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, relativa a las causales de la declaración de Acto desierto, toda vez que el numeral 2 de dicha norma, expresamente señala que el acto público se declarará desierto, cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, situación que efectivamente ocurrió en el caso que nos ocupa.

Tampoco observamos violación alguna a las normas de los artículos 34, 52 y 146 y 154 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, en razón que la tramitación efectuada que implique violación alguna al debido proceso y al principio de legalidad, toda vez que la actuación del **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** se apegó al procedimiento establecido en la legislación vigente, en ejercicio de las funciones que la misma le establece.

De igual forma no se observa que el contenido del acto administrativo sea imposible o constituya delito, ni omita trámites fundamentales que implique violación al debido proceso legal. De igual forma, se observa que el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** realizó un análisis jurídico de fondo, de acuerdo al caudal probatorio que fue aportado y que consta en el expediente electrónico, motivando en debida forma el acto administrativo demandado.

#### **V. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.**

En atención a las consideraciones previamente expuestas, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se

---

sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 060-PLENO/TACP de 28 de abril de 2017, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y en consecuencia, se denieguen las restantes pretensiones de la demandante.

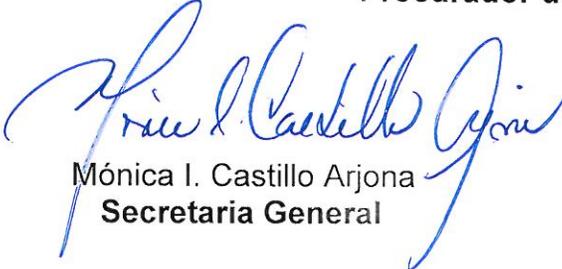
**IV. Pruebas:** Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

La información es igualmente consultable en el portal electrónico PanamáCompra.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General