

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 871

Panamá, 30 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción.**

El Licenciado José Manuel Sevillano Abreu, actuando en representación de la empresa **Formación Empresarial, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 265-13 de 6 de diciembre de 2013, emitida por el **Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)**, su acto modificatorio contenido en la Resolución 44-2014/TAdCP de 11 de abril de 2014 y que se haga otra declaración.

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

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que, desde la vía administrativa, mantienen **Formación Empresarial S.A.**, y la empresa Freelance Films Inc., S.A., en atención a la participación de ambas en el Acto Público 2013-1-37-0-03-CM-006946 convocado por Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) relativo a una compra menor para la realización de un seminario de liderazgo y comunicación para funcionarios de la entidad en la sede de Colón, los días 12 y 13 de diciembre de 2013; acto público que fue adjudicado a la segunda de las empresas mencionadas.

#### **I. Antecedentes.**

Según consta en autos, el 29 de noviembre de 2013, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) publicó la convocatoria para el Acto Público 2013-1-37-0-03-CM-006946, consistente en una compra menor relativa a un seminario de liderazgo y comunicación para funcionarios de la mencionada institución en la sede de Colón, los días

12 y 13 de diciembre de 2013, actividad que debía incluir refrigerio y material didáctico (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

El 4 de diciembre de 2012, en las oficinas del Departamento de Compras de la entidad demandada se recibieron las propuestas presentadas para dicho acto público, participando del mismo las empresas Freenlance Films, Inc. S.A., T.Q.M Investigación y Formación S.L., y **Formación Empresarial, S.A.** (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Luego de la evaluación de las ofertas recibidas, la entidad contratante emitió la Resolución 265-13 del 6 de diciembre de 2013, por cuyo conducto adjudicó a Freelance Films, Inc. S.A., el acto público en mención (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente administrativo).

Inconforme con tal decisión, **Formación Empresarial S.A.**, interpuso un recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas; entidad que, luego de analizar los argumentos de las partes, así como las constancias probatorias, emitió la Resolución 044-2014/TAdCP de 11 de abril de 2014, en la que, entre otras cosas, dispuso **revocar la adjudicación hecha a favor de Freelance Films, Inc., S.A., y en su lugar declarar desierto el acto público** (Cfr. fojas 7 a 16 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, **Formación Empresarial S.A.**, ha interpuesto ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención.

## **II. Disposición que se aduce infringida.**

La sociedad demandante estima que el acto acusado lesiona el artículo 80 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, reglamentario de la Ley 22 de 2006 sobre Contrataciones Públicas, que establece el procedimiento a seguir para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que excedan de cinco mil balboas (B/.5,000.00) sin sobrepasar los treinta mil balboas (B/.30,000.00) (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

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

El apoderado judicial de la recurrente, de manera escueta, sustenta el cargo de infracción relacionado a la norma antes indicada aduciendo que la misma había sido violada de manera directa,

toda vez que no se adjudicó a **Formación Empresarial, S.A.**, el Acto Público 2013-1-37-0-03-CM-006946, a pesar de haber presentado la propuesta que cumplía con todos los requisitos y que tenía el menor precio (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Una vez examinado lo anterior, las constancias procesales **así como el portal electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”**, esta Procuraduría considera que en la situación en estudio no le asiste razón a la actora en atención a las siguientes consideraciones.

En efecto, debemos tomar en cuenta que uno de los cuestionamientos planteados por la sociedad recurrente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas al promover un recurso de impugnación en contra de la Resolución 265-13 del 6 de diciembre de 2013, por cuyo conducto el **Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)** adjudicó a Freelance Films, Inc. S.A., el Acto Público 2013-1-37-0-03-CM-006946, para la realización de “Seminario de liderazgo y comunicación para funcionarios de la institución en la sede de Colón, los días 12 y 13 de diciembre de 2013”, radicaba, en que, en opinión de la demandante, la empresa beneficiada había propuesto la oferta más onerosa y además no había cumplido con el requisito de contar con la reserva de un hotel cinco (5) estrellas, salón, mobiliarios, almuerzo y cenas para veinticinco (25) personas, **tal como se requería en las condiciones especiales de la contratación** (Cfr. foja 4 y 8 del expediente judicial).

Al respecto, advierte este Despacho que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas al conocer el recurso de impugnación presentado por la sociedad recurrente en contra de la decisión anterior, **revocó el punto primero del acto administrativo original; es decir, la adjudicación hecha a Freelance Films, Inc., S.A., y en su lugar, declaró desierto el respectivo acto público:** “...*en virtud que ninguno de los proponentes cumplió a cabalidad con las exigencias contenidas en el pliego de cargos, de conformidad a la parte motiva de la presente decisión administrativa.*” (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En este contexto, en lo que atañe a Freelance Films, Inc. S.A., la causa del rechazo por parte del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas radicó en que: “... *al realizar el examen correspondiente de las condiciones especiales requeridas en el pliego de condiciones, la propuesta*

*presentada por FREELANCE FILMS, S.A., no cumple a cabalidad con la misma, pues, no demuestra con la documentación exhibida, que se le brindará a los participantes dos (2) coffe break (refrigerio); tampoco incluyen el servicio de almuerzo y cena buffet, ni agua durante toda las actividades, tal como lo señaló de manera efectiva el recurrente.” (Cfr. foja 10 del expediente judicial).*

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas consideró que la propuesta presentada por la sociedad Freelance Films, S.A., no debió ser beneficiada con el acto público en referencia, por no cumplir con el pliego de cargos y por resultar contraria al artículo 41 del Texto Único de la Ley 27 de 22 de junio de 2006, **que regula las compras menores.**

En virtud de lo anterior, el primer cuestionamiento de la sociedad recurrente en **contra del acto administrativo original fue subsanado por el Tribunal de segunda instancia**, pues, consideró que la empresa a la que se había adjudicado el acto público **no había cumplido las condiciones especiales**, como en su momento lo adujo la actora (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Por otra parte, también debemos rechazar el señalamiento de la recurrente en el sentido que a pesar de haber cumplido con todos los requisitos exigidos para el acto público en referencia, éste no le fue adjudicado, toda vez que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en la revisión que hizo pudo percatarse que **Formación Empresarial, S.A., tampoco reunía todas las condiciones exigidas en las condiciones especiales.**

En efecto, en la Resolución 44-2014/TAdCP de 11 de abril de 2014, el mencionado Tribunal indicó que luego de descartar la propuesta presentada por Freelance Films., S.A., procedió a analizar la oferta presentada por **Formación Empresarial S.A.**, y, en tal sentido, pese a que la misma cumplía con muchos aspectos requeridos, en lo que concierne a la temática relativa al liderazgo, **no abarcaba el asunto relativo a la “Ética”, contenido en las especificaciones técnicas del acto público; de manera que tampoco resultaba procedente que la referida empresa fuera beneficiada con la adjudicación** (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En abono de lo expuesto, resulta pertinente advertir que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas luego de descartar las dos (2) propuestas mencionadas, pasó a examinar la formulada por la tercera de las empresas proponentes, la sociedad T.Q.M. Investigación y Formación,

S.A., **sin embargo la misma también fue rechazada al no cumplir con las exigencias de la contratación** (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Frente al escenario descrito, **coincidimos** con el Tribunal de Segunda Instancia al concluir que ninguna de las empresas cumplió: “...**las condiciones contempladas en el pliego de cargos**, por lo que procesalmente corresponde es la revocatoria de la resolución impugnada, **y en su defecto la declaración de desierto del acto público que hoy nos ocupa...**”; decisión que fue adoptada sobre la base de lo establecido en el artículo 56, numeral 2, del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, **en concordancia con el numeral C del artículo 354 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006**, que son del siguiente tenor (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006

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

1...

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

...” (Lo destacado es nuestro).

Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006

“Artículo 354: (Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas).

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a:

...

c. **Revocar lo actuado por la entidad contratante**, restableciendo el derecho vulnerado.

...” (La negrita es nuestra).

De **conformidad con las normas transcritas**, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, a través de la Resolución 44-2014/TAdCP de 11 de abril de 2014, revocó el punto primero de la decisión administrativa original; es decir, la adjudicación hecha a Freelance Films, Inc. S.A., **con lo cual subsanó la omisión en que se había incurrido originalmente al adjudicar el mismo a una empresa que no cumplía con las condiciones exigidas en el pliego de cargos**. De igual manera,

el Tribunal, en cumplimiento de la normativa indicada, declaró desierto el mencionado acto público, pues, ninguna de las otras empresas participantes cumplía con dichas condiciones.

Sobre la base de los anteriores razonamientos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran esa Sala, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 265-13 de 6 de diciembre de 2013, emitida por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), ni su acto modificatorio contenido en la Resolución 44-2014/TAdCP de 11 de abril de 2014, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas** y, en consecuencia, se nieguen el resto de las pretensiones de la parte actora.

**IV. Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada

**V. Derecho.** Se niega el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona.  
**Secretaria General**

Expediente 342-14