



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 103-2019

RECURRENTE: CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.014-JD-19 de 06 de junio de 2019, por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista para el Licitación de mejor valor No. 2018-2-02-0-08-LV-007742, emitida por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

(CONTRAPROYECTO)

RESOLUCIÓN No.174-2019 Pleno/TACP de 16 de septiembre de 2019 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que regula la Contratación Pública en Panamá; en su artículo 136 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 207 al 210, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

El Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A, convocó el acto público No. 2018-2-02-0-08-LV-007742, el cual consistió en el "SERVICIO ESPECIALIZADO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LA TERMINAL 1, TERMINAL DE CARGA, EDIFICIOS ANEXOS Y ÁREAS ALEDAÑAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN", con un precio de referencia de CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN BALBOAS CON 81/100 (B/.5,328,571.81), fijando como fecha de presentación de propuestas el día 22 de



octubre de 2018, desde la 1:00 de la tarde hasta las 2:00 de la tarde, y el mismo día, pero a partir de las 2:01 de la tarde, como fecha y hora para la apertura de las propuestas.

Luego del trámite que conlleva el procedimiento de Licitación Pública por mejor valor, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A; profiere la Resolución No.014-JD-19 de 6 de junio de 2019 por la cual se adjudica a la empresa **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB**, el acto de licitación pública No. **2018-2-02-0-08-LV-007742** referente al “**SERVICIO ESPECIALIZADO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LA TERMINAL 1, TERMINAL DE CARGA, EDIFICIOS ANEXOS Y ÁREAS ALEDAÑAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN**”, por la suma de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE CON 83/100 (B/. 4,795,714.83)**, tal como manifestó la entidad licitante en la resolución precitada.

La decisión anteriormente descrita fue publicada en el portal electrónico de “*PanamaCompra*” el día 13 de junio de 2018, e impugnada por la licenciada **YENNY ZHONG CHIAN**, la cual actuando en nombre y representación de la empresa **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN** presentó ante la Secretaría General de este Tribunal formal recurso de impugnación el día 20 de junio de 2019, es decir, dentro del término adjetivo que señala la ley positiva de contrataciones públicas.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno art. 146 de la Ley 22 de 2006 es decir, el día 20 de junio de 2019, la Licenciada **YENNY ZHONG CHIAN**, actuando en calidad de apoderados especiales de **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la Resolución No.**014-JD-19** de 6 de junio de 2019, emitida por el Aeropuerto Internacional de Tocumen por la cual se decidió adjudicar a la empresa **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB** la licitación por mejor valor No. 2018-2-02-0-08-LV-007742, para el “**SERVICIO ESPECIALIZADO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LA TERMINAL 1, TERMINAL DE CARGA, EDIFICIOS ANEXOS Y ÁREAS ALEDAÑAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN**” (poder y recurso de impugnación visibles a fojas (016-044 del expediente del Tribunal.)

III. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La Licenciada **YENNY ZHONG CHIAN** actuando en calidad de apoderada especial de **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**., sustentó su recurso de impugnación basado en que se revoque la Resolución No. 014-JD-19 de 06 de junio



de 2019, y se ordene realizar un nuevo análisis de las propuestas de **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB y CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, a fin de restablecer el derecho vulnerado y adjudicar a **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN** la licitación por mejor valor No. **2018-2-02-0-08-LV-007742**.

Señaló además que, las modificaciones del pliego de cargos publicadas varían las condiciones para la preparación de las propuestas por modificaciones en condiciones especiales, especificaciones técnicas y exigencias de presentación, incumpliendo la entidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 55 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018. Indicó de igual manera la recurrente que se dio una evaluación incorrecta de los requisitos obligatorios; indebida aceptación de la propuesta del **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB**; así como una evaluación incorrecta de los requisitos obligatorios y exclusión incorrecta de la propuesta del **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**”

Así como también manifestó que existió una omisión en la aplicación de la norma e inhabilitación del consorcio y las empresas que lo conforman por conducto de la entidad licitante, en atención a que en efecto de la investigación publicada el 04 de abril de 2019, se pudo concluir que los atestados de experiencia del **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLENAING HUB**, incurrieron en los supuestos del artículo 188 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, es decir, los atestados que acompañaron las propuestas de acuerdo con la Dirección General de Contrataciones Públicas, han sido válidamente expedidos, sin embargo, la investigación se apreció que fue adulterada en su contenido”

IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.075-2019/TACP de 21 de junio de 2019 (admisión), previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 207, 208, 210 y s.s., del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, admitió el recurso de impugnación interpuesto por la Licenciada **YENNY ZHONG CHIAN** apoderada especial de la empresa **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN.**, resolución que fue publicada el día 24 de junio de 2019 en el portal electrónico “*PanamaCompra*,” corriéndose traslado del recurso presentado al Aeropuerto Internacional de Tocumen, para que a partir de la notificación de la resolución precitada compulsara dentro del término de dos (2) días hábiles, el informe de conducta acompañado del expediente administrativo respectivo. (visible a fojas 069-071 del expediente del Tribunal).



V. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Tal como se observa mediante informe de trámite fechado cinco (05) de julio de dos mil diecinueve (2019) emitido por la Secretaria de Impugnación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, visible a foja ciento ochenta (180), se deja constancia que el día veintiocho (28) de junio de 2019, se recibió escrito de alegaciones de tercero visible de la foja 081 a la foja 095 del expediente del Tribunal, presentado en tiempo oportuno por el licenciado Eloy Enrique Álvarez de la Cruz, actuando como apoderado especial de la empresa **SICARELLE HOLDING, INC.**

De igual manera el día 5 de julio de 2019, la licenciada Carolina Pareja, presentó ante este Tribunal de manera extemporánea y por insistencia, escrito de alegaciones de terceros, visible de la foja 145 a la foja 151 del expediente del Tribunal, actuando en su condición de apoderada especial del **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB.**

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante **Nota AITSA/GG-No.707/19** calendada 26 de junio de 2019, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, remitió informe de conducta en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad, la cual reposa a folio 123-131 del expediente jurídico, y cual fuese publicado a fecha 05 de julio de 2019 a las 11:53 a.m.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Finalizada la exposición sucinta de la resolución recurrida, así como las pretensiones de la parte recurrente, los alegatos de terceros y anotados los presupuestos procesales descritos, por encontrarnos ante un procedimiento de licitación por mejor valor, en el que, de acuerdo al contenido del artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 61 de 27 de septiembre de 2017, establece entre otras cosas que, es un procedimiento de selección de contratista que se realizará cuando los bienes, servicios u obras que van a ser contratados tienen un alto nivel de complejidad y el monto de la contratación es superior a los cien mil balboas (B/.100,000.00). Para tal efecto, se entenderá por alto nivel de complejidad proyectos que requieran una valoración o ponderación especial (planificación o implementación del diseño del bien, servicio u obra requerido). En este procedimiento se ponderarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.



Nótese que, serán ponderados los aspectos previamente señalados, los cuales, en atención a la tabla o cuadro de la metodología de ponderación establecida en el pliego de cargos, el proponente que ostente el mayor puntaje aunado al cumplimiento de los requisitos mínimos obligatorios se le adjudicará el acto público licitado.

Por tal motivo, en estricto apego a la norma señalada, procedemos a analizar el cumplimiento de los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, por parte de los proponentes / participantes, tal como lo establece el precitado artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 61 de 27 de septiembre de 2017, con lo cual describimos las empresas ofertantes dentro de dicho acto de selección de contratista, de la siguiente manera:

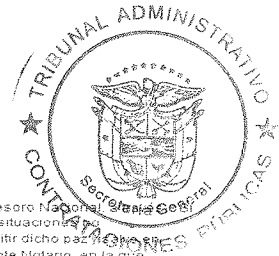
No.	Empresas Proponentes	Monto ofertado
1	Consorcio Limpieza Internacional de Tocumen	B/.4,795,714.63
2	Sicarelle holdings, Inc	B/.4,795,714.83
3.	Consorcio Manuquinsametro Wasted Cleaning Hub	B/.4,795,715.09
4.	Consorcio Interaseo	B/.4,795,715.09
	PRECIO ESTIMADO (AITSA)	B/.5,328,571,81

En ese sentido, analizamos en el orden anteriormente descrito cada una de ellas respecto a los requisitos mínimos obligatorios establecidos en el pliego de cargos, el cual requiere lo siguiente:

Documentos a Presentar con la propuesta

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. El proponente que resulte adjudicatario, deberá presentar toda la documentación presentada con su propuesta digital, ya sea en original o copia debidamente cotejada por Notario Público.

Nº	Nombre Documento	Subsanable
1	Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, que requiera presentación de una fianza de propuesta o garantía, según preceptúan los artículos 111 y 113 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 61 de 27 de septiembre de 2017, deberán hacer entrega física de la fianza de propuesta a la entidad licitante mediante sobre cerrado antes que venza el plazo previsto para la presentación de ofertas. (Aplica solo para un acto mayor a B/50.000). En los casos que el pliego de cargos permita la subsanación de este requisito, la corrección solo recaerá sobre el documento efectivamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 del Decreto Núm.21-Leg de 28 de marzo de 2018. Si no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta.	No
2	Certificado de existencia del Proponente. De tratarse de una persona natural, deberá acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la cédula de identidad personal o del pasaporte cuando se trate de personas naturales extranjeras. Cuando se trata de una persona jurídica, acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la certificación del Registro Público de encontrarse registrada en Panamá o de la autoridad competente del país de constitución, cuando se trata de persona jurídica extranjera no registrada en Panamá. Cuando se trate de un consorcio o de unión temporal debe adjuntarse el acuerdo de consorcio notariado en el que se establecerán las condiciones básicas que regirán sus relaciones y la persona que lo representará, quien deberá ser una de aquellas que conforman el consorcio o asociación accidental. Todos los integrantes del consorcio o asociación accidental deberán estar inscritos en el Registro de Proponentes, antes de la celebración del acto público. Observación. Para todos los efectos legales, se entiende por proponente cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que participa y presente una oferta en un acto de selección de contratista.	No
3	Declaración de Acciones Nominativas. Cuando el acto público sea superior a quinientos mil balboas (B/. 500.000,00) tratándose de proponentes que sean personas jurídicas, deberá cumplirse con lo establecido en el artículo 36 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 61 de 27 de septiembre de 2017.	No
4	Poder de representación en el acto público de selección de contratista. En caso que la propuesta sea suscrita por persona distinta al representante legal del proponente, su representante deberá acreditar mediante original, copia cotejada, copia simple o copia digital, que cuenta con poder especial, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público o con poder general debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá, con las facultades expresas para actuar como representante en el acto de selección de contratista.	No



- | | | |
|---|--|----|
| 5 | Paz y Salvo de Renta. Todo proponente que sea contribuyente en Panamá deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Nacional, a través de la impresión de la certificación digital emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Ante situaciones de imputables al proponente que le impidan la obtención de la referida certificación digital, la Dirección General de Ingresos podrá emitir dicho paz y salvo en medio impreso. Los proponentes extranjeros que no sean contribuyentes en Panamá deberán presentar una declaración jurada ante Notario, en la que harán constar que no son contribuyentes. No obstante, antes de la firma del contrato deberán inscribirse en la Dirección General de Ingresos, para obtener su Número Tributario (NT) y su respectivo paz y salvo con el Tesoro Nacional. | |
| 6 | Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social. Todo proponente deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con la Caja de Seguro Social en el pago de la cuota obrero patronal, a través de original, copia simple o digital del paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social o en su defecto, mediante original, copia cotejada o copia digital de la certificación de no cotizante al régimen de seguridad social, emitida por dicha entidad de seguridad social. | Sí |
| 7 | Declaración Jurada de Medidas de Retención. Todo proponente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 48 del 26 de octubre del 2016, a través de la declaración jurada de las medidas de retención, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital. | No |
| 8 | Aviso de Operaciones. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito, podrá acreditarse mediante copia cotejada, copia simple o copia digital. | No |
| 9 | Incapacidad legal para contratar. Los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital. | No |

Ahora bien, antes de adentrarnos en los requisitos mínimos obligatorios, es necesario observar que el pliego de cargos estableció un porcentaje de riesgosisdad de 10% y onerosidad de 5%, dicho esto procedemos a evaluar la propuesta presentada por **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, siendo la misma por el monto de **(B/. 4,795,714.63)**.

Siendo, así las cosas, realizamos el cálculo matemático de rigor, siguiendo los parámetros legales, de la siguiente manera:

El precio de referencia señalado en el pliego de condiciones es de **CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN BALBOAS CON 81/100 (B/. 5,328,571.81)**, con un porcentaje de riesgosisdad de 10% y onerosidad de 5.00%, motivo por el cual procedemos a realizar la siguiente fórmula:

Precio de referencia X % de riesgosisdad
100

Se multiplica el precio de referencia por el porcentaje de riesgosisdad y el resultado se divide entre 100. Reemplazando las variables, a valores nos queda así:

B/. 5,328,571.81 X 10% = B/. 532,857.18
100

Luego, al precio de referencia se le resta el resultado de la ecuación anterior, es decir, B/. 532,857.18, lo que gráficamente queda de esta manera:

B/. 5,328,571.81- B/. 532,857.18 =B/. 4,795,714.63

En atención al porcentaje de riesgosisdad a considerar, y al cálculo anteriormente realizado, cabe señalar que ninguna propuesta debe ser menor de B/.4,795,714.63

De ahí que, al observar el desglose de precios presentados por **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, encontramos la siguiente irregularidad en la sumatoria de los precios descritos, por lo tanto, pasamos a realizar el detalle de los montos a fin de notar la diferencia entre el monto ofertado y la suma real producto de la sumatoria:



Desglose de precios detallados por el **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN:**

DESGLOSE DE PRECIOS

	30,000.00
	445,197.62
	445,197.62
	445,197.62
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	445,197.62
	445,197.62
	445,197.62
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
Sub-total	4,481,976.20
Itbms	313,738.33
Total	4,795,714.53

Por consiguiente, siendo el monto ofertado por la empresa proponente, **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, la cifra de **B/.4,795,714.63** y al observar la sumatoria real del desglose de precios descritos en su propuesta, la misma arrojó el monto de **B/.4,795,714.53**, por lo tanto, es a todas luces evidente que dicha propuesta se encuentra dentro del rango de riesgosisdad ya que ninguna propuesta debe ser menor de B/.4,795,714.63, siendo descartada por no encontrarse dentro de los rangos establecidos en el pliego de cargos tomando en cuenta los respectivos porcentajes de riesgosisdad.

Por lo que, este Tribunal procede a revisar la segunda propuesta, la cual corresponde a **SICARELLE HOLDING INC.**, por la suma de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE BALBOAS**



CON 83/100 (B/. 4,795,714.83), nótese que al analizar los requisitos mínimos obligatorios aportados por este proponente, observamos que con relación al punto No. 3, es decir, la declaración de acciones nominativas, al respecto no se aportó la certificación de la presentación ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, de la declaración jurada del agente residente o presidente o quién delegue la junta directiva de la persona jurídica, según lo exigido en el pliego de cargos, en asocio con lo establecido en el artículo 35 del Texto Único de la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017, incumpliendo de esta manera con la presentación de dicho requisito, siendo este un requisito mínimo obligatorio, lo cual descarta dicha propuesta, imposibilitando que dicha empresa proponente pase a una etapa de ponderación.

Por otra parte, al verificar la propuesta del adjudicatario, **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB**, la misma asciende a la suma de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE BALBOAS CON 83/100 (B/. 4,795,714.83)**, y al analizar los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, notamos que los documentos aportados, cumplen a cabalidad las exigencias descritas en el pliego de cargos.

De ahí que, lo procedente es pasar al procedimiento de ponderación descrito en la norma y según lo establece la metodología de ponderación en el pliego de cargos, al respecto de los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros, requisitos éstos, descritos de la siguiente manera:

Cuadro N°1
Cuadro de ponderación
Tabla de Criterios de Ponderación
CRITERIOS DE EVALUACIÓN

RENGLON	CRITERIOS	SUB PUNTAJE	PUNTAJE OBTENIDO	PUNTAJE MAX.
1. ASPECTOS FINANCIEROS				
CAPACIDAD FINANCIERA	Carta de financiamiento bancario	50	50	100
	Referencia Bancaria	50	50	
2. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS				
	Cuatro (4) Supervisores Generales, se acreditará a través de cartas de referencia con un mínimo de experiencia de 5 años cada uno en la supervisión de limpieza de zonas de alto tráfico peatonal. El personal presentado será de uso exclusivo para la presente contratación y no podrá utilizarse en otros contratos de limpieza de AITSA forma simultánea.	25	25	60
	Un (1) Gerente del Servicio de Mantenimiento. Encargado de gestionar los informes de soporte de las cuentas y documentos que serán presentados a AITSA. Se acreditará con cartas de referencia que sumen al menos 10 años en la gestión de contratos de limpieza. El personal presentado será de uso exclusivo para la presente contratación y no podrá utilizarse en otros contratos de limpieza de AITSA forma simultánea.	25	25	
	Listado del personal mínimo para garantizar la eficiencia del servicio. Este listado deberá contar con nombre y número de cédula del personal que estará ejecutando la limpieza y estará firmado por el representante legal de la Empresa o Consorcio. El personal presentado será de uso exclusivo para la presente contratación y no podrá utilizarse en otros contratos de limpieza de AITSA forma simultánea.	10	10	
3. ASPECTOS TÉCNICOS				
ASPECTOS TÉCNICOS	Equipo mecanizado: Deberá presentar copia de factura y ficha técnica donde certifica que es propietario o cartas compromiso de alquiler notariada certificando que tendrá la disponibilidad con el número de serie del equipo. El equipo presentado por el proponente será de uso exclusivo del presente contrato y no se podrá utilizar de forma simultánea en otro contrato de limpieza de AITSA.	150	150	390
	Dos (2) Restregadora con operador a bordo	15	15	



	Tres (3) Fregadoras de pisos con operador caminando.	25	25
	Cuatro (4) Aspiradoras en seco	15	15
	Ocho (8) Abanicos soplador secador	20	20
	Cuatro (4) pulidoras eléctricas	20	20
	Una (1) fregadora de escaleras	25	25
	Una (1) barredora Industrial con operador a bordo	30	30
	Procesos: Presentación de plan de trabajo con procesos operativos para cada actividad y área de trabajo.	90	90
	Experiencia de la Empresa: Experiencia por parte de Clientes gubernamentales y/o privados, que certifiquen que el proponente ha realizado proyectos y/o servicios de limpieza y en donde se demuestre que cuenta con al menos cinco (5) años de experiencia en la limpieza de edificaciones de alto tráfico de personas, por ejemplo centros comerciales, hospitales, centros educativos de un área de piso no menor a 70 000 metros cuadrados cada una. Presentar dos (2) Cartas de Experiencia.	150	150
TOTAL DE PUNTAJE DE PROPUESTA TÉCNICA			550
4. PROPUESTA ECONÓMICA			
	PROPUESTA ECONOMICA	450	449.99
	PUNTAJE FINAL		999.99
			1000

Cuadro Final de Ponderación

REGLON		SUB PUNTAJE	PUNTAJE MAX.
CAPACIDAD FINANCIERA	Carta de financiamiento bancario	50	100
	Referencia Bancaria	50	
ASPECTO ADMINISTRATIVO	Cuatro (4) Supervisores Generales	25	60
	Un (1) Gerente del Servicio de Mantenimiento.	25	
	Listado del personal mínimo para garantizar la eficiencia del servicio.	10	
ASPECTOS TÉCNICOS	Equipo mecanizado	150	390
	Procesos (Plan de Trabajo)	90	
	Experiencia de la Empresa	150	
PROPUESTA ECONOMICA		449.99	449.99
PUNTAJE FINAL		999.99	999.99

Si bien, el recurrente fundamentó su impugnación sobre los incumplimientos de los puntos No. 12 y No. 14 de Otros requisitos, los cuales señalan respectivamente lo siguiente: dos (2) cartas de experiencia por parte de clientes gubernamentales y/o privados, que certifiquen la experiencia de cinco (5) años en servicios de limpieza de edificaciones de alto tráfico de personas y por otra parte la presentación de hojas de vida de cuatro (4) supervisores generales, siendo ambos requisitos ponderables según lo establecido en el pliego de cargos.

En este punto es preciso acotar que, estamos ante requisitos ponderables según lo establecido en el pliego de cargos; si bien es cierto, se establecen como requisitos obligatorios, pero también como ponderable, con lo cual debe prevalecer el carácter de ponderable.



En consecuencia a fin de determinar si efectivamente la entidad ~~emitió un~~ pronunciamiento en derecho, o si por el contrario dicha decisión ~~no guarda~~ relación con lo solicitado en el pliego de cargos procedemos a analizar ambos requisitos los cuales han sido sujetos a ponderación, mismos que, por ser documentos ponderables, no es dable descartar la oferta en su totalidad, sino por el contrario se le resta la puntuación si es que se le otorgaba algún tipo de valor a este documento, según la metodología de ponderación, de ser el caso, por ser este tipo de procedimiento distinto a los demás, tal cual lo establece el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 61 de 27 de septiembre de 2017 y a ello nos avocamos.

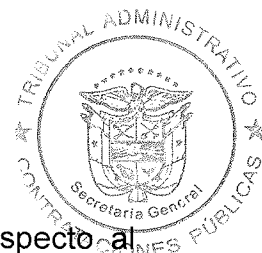
Como primer punto, nótese que las ponderaciones dadas a estos requisitos reposan sobre aspectos **administrativos y técnicos** descritos en el cuadro final de ponderación, los cuales una vez sometidos a estudio, análisis y verificación por este Tribunal han sido presentados por el proponente **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB**, en el siguiente orden respecto a la foliatura:

1. Supervisores generales, respaldado con sus respectivas hojas de vida las cuales certifican los años de experiencia. Visibles a fojas 1393-1440, del expediente administrativo.
2. La experiencia de la empresa, se acreditó con las diversas cartas expedidas por clientes gubernamentales y/o privadas, las cuales superan los cinco (5) años de experiencia solicitada en el pliego de cargos, tal como se observan a fojas 1446-1451, del expediente administrativo.

Por lo tanto, del estudio pormenorizado, tanto de los requisitos mínimos obligatorios los cuales han sido debidamente aportados por el **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB**, así como también los demás documentos objeto de ponderación *supra* citados, no encontramos asidero jurídico que respalde la petición incoada ante este Tribunal, por el contrario, concordamos respecto a la decisión arribada por la entidad, puesto que del análisis previo se constató el cumplimiento efectivo de los requisitos exigidos debidamente aportados por dicho consorcio.

De igual manera, es preciso señalar, lo establecido el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la ley 61 de 2017, el cual establece en el acápite No. 15 lo siguiente:

*“15. En los casos en que se presente un solo proponente y este cumple con los requisitos y las exigencias obligatorias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el total de puntos obtenidos en su ponderación **no será inferior al 80% del total de puntos** y el precio ofertado sea conveniente para el Estado.”*



En ese sentido, atendido lo dispuesto en la norma jurídica, respecto al procedimiento a seguir en este tipo de acto público, consideramos que lo procedente es, una vez realizada la debida ponderación de los requisitos anteriormente manifestados, con relación a la tabla o metodología establecida en el pliego de cargos, tomando en consideración el porcentaje establecido concordamos en la puntuación dada por la comisión evaluadora, por cumplir a cabalidad con los requerimientos establecidos, motivo por el cual precisa la adjudicación.

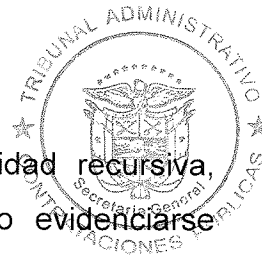
Siendo éste, un acto público donde se tomará en cuenta al oferente que haya obtenido el mayor puntaje, de acuerdo con la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos, aunado al debido cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos, éste Tribunal es del criterio que en atención a la puntuación arrojada por la empresa **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB**, con un puntaje final de 999.99 tal como estableció la entidad en su informe de conducta, y siendo que la adjudicación puede recaer en éste proponente, ya que fue el único que cumplió con los requisitos mínimos obligatorios exigidos y obtuvo un puntaje de acuerdo con la metodología de ponderación antes descrita en el pliego de cargos y según los requerimientos exigidos por la ley para este tipo de procedimientos.

En base a las consideraciones anteriores, este Tribunal manifiesta que en este contexto se colige que, de acuerdo al principio de legalidad, la apreciación de la resolución de adjudicación impugnada ante esta instancia administrativa se encuentra revestida de presunción de legalidad que caracteriza a los actos administrativos, esta que no puede ser desconocida, a menos que el impugnante aporte elementos de prueba o alegación concreta, que acrediten lo contrario, situación que no ha ocurrido en el caso *in examine*.

Nuestro pronunciamiento jurisdiccional se fundamenta en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de *confirmar* las actuaciones de las entidades contratantes.

“Artículo 213 (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:

a) **Confirmar** lo actuado por la entidad contratante; ...” (Lo resaltado es nuestro)-



En cuanto a lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del infolio administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la parte del impugnante, se ordena la devolución de la fianza de impugnación No. 04-09-27132-0, expedida por Aliado Seguros, S.A, a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y como beneficiarios al Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A/ Contraloría General de la República, por la suma de **CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN BALBOAS CON 46/100 (B/. 479, 571.46)**; cuya diligencia de consignación No. 077-2019 de 20 de junio de 2019, reposa a foja 057 del expediente del tribunal.

De los razonamientos *ut supra* expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 014-JD-19 del 06 de junio de 2019, el acto público N°2018-2-02-0-08-LV-007742, proferido por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, y en donde se decidió adjudicar a la empresa **CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB**, en virtud de que la propuesta presentada cumple con todos los requisitos y las exigencias solicitadas en el procedimiento de selección de contratista por Licitación por mejor Valor, por un precio de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE CON 83/100 (B/.4,795,714.83)**.

SEGUNDO: DESESTIMAR las pretensiones del recurrente, ya que no logro desvirtuar la actuación administrativa realizada por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, para el acto público N°2018-2-02-0-08-LV-007742.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación No. 04-09-27132-0, expedida por Aliado Seguros, S.A, a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y como beneficiarios al Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A/ Contraloría General de la República, por la suma de **CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN BALBOAS CON 46/100 (B/. 479, 571.46)**; cuya diligencia de consignación No. 077-2019 de 20 de junio de 2019, reposa a foja 057 del expediente del Tribunal.

CUARTO: REMITIR el expediente administrativo del acto público No. **2018-2-02-0-08-LV-007742** al **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN** integrado por siete (07) tomos integrados por dos mil setecientos veintidós (2,722) fojas útiles.

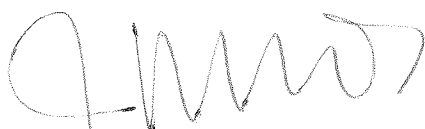
QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno; salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

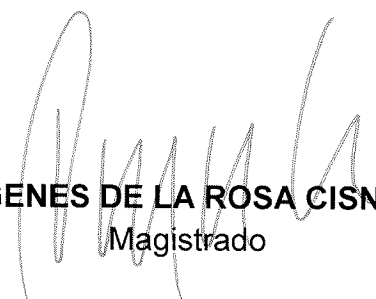
SEXTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico "PanamaCompra".

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°103-2019/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

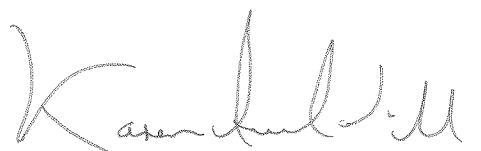
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado
Con salvamento de voto


KAREN SOLÍS.
Secretaria General, Encargada.





REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

EXPEDIENTE No. 103-2019.

RECURRENTE: CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.014-JD-19 de 06 de junio de 2019, por la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista para la Licitación de Mejor Valor No.2018-2-02-0-08-LV-007742, emitida por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.

Con el respeto acostumbrado, dejo constancia que no comparto la decisión de la mayoría de mis colegas, en el sentido que han dispuesto confirmar la resolución impugnada, en virtud de la cual Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. adjudicó la Licitación por Mejor Valor No.2018-2-02-0-08-LV-007742 al CONSORCIO MANUQUINSA-METRO WASTE CLEANING HUB.

Dado que fungí como sustanciador del recurso de impugnación interpuesto, luego del reparto correspondiente, hasta ponerlo en estado de decidir a través del proyecto de decisión que presenté al resto de los magistrados de este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mismo que no fuera compartido por ellos, considero necesario referirme a las razones de hecho y de derecho que me llevaron a concluir que el acto público de selección de contratista lo debimos declarar desierto; además, de exteriorizar, desde ahora, que la decisión de mayoría resulta contraria al criterio sostenido que ha establecido esta Corporación Administrativa en lo que atañe a la necesidad de cumplir con las condiciones generales y las condiciones específicas del pliego de cargos, para poder pasar a la etapa de ponderación. Obsérvese:

1. La modalidad de adjudicación en el acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2018-2-02-0-08-LV-007742 se fijó como global, y ***el criterio de selección establecido fue que se adjudicaría al proponente que obtuviera el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpliera con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.***

Los requisitos mínimos obligatorios previstos en el pliego de cargos atañen a los requisitos obligatorios (condiciones generales) y otros requisitos (condiciones específicas o particulares), aspecto sobre el que

2. El acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No.014-JD-19 de 06 de

21



junio de 2019, emitida por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.; la cual en síntesis concluyó lo siguiente:

Resuelve:

PRIMERO: ADJUDICAR a la empresa CONSORCIO MANUQUINSAMETRO WASTE CLEANING HUB, la Licitación Por Mejor Valor No. 2018-2-02-0-08-LV-007742, referente al proyecto ?SERVICIO ESPECIALIZADO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LA TERMINAL 1, TERMINAL DE CARGA, EDIFICIOS ANEXOS Y ÁREAS ALEDAÑAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN?, por un monto total de CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE CON 83/100 (B/. 4,795,714.83), suma que incluye el impuesto de ITBMS.

De los hechos en que se sustenta el recurso de impugnación, extraemos que la disconformidad de la recurrente se dirige contra la decisión de la entidad contratante de adjudicar a *CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB*, el acto público No.2018-2-02-0-08-LV-007742, pese a que su propuesta siendo la de menor precio, sí cumplía con el pliego de cargos, contrario a lo manifestado por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.

3. El acto público que nos ocupa, fue objeto de acciones de reclamos, resueltas en su debido momento por la Dirección General de Contrataciones Públicas, en donde se alegaron entre otros, que el *CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB* había presentado supuesta información no veraz.

Frente a lo anterior, la Dirección General de Contrataciones Públicas, puntualmente con la Resolución No.DF-097-2019 de 01 de febrero de 2019, anuló parcialmente el Informe de fecha de 19 de diciembre de 2018, emitido por la Comisión Evaluadora del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. y le reiteró a la entidad contratante, *“proceder con la investigación ordenada anteriormente, con la finalidad de verificar la veracidad o falsedad de la documentación suministrada con la propuesta entregada por el CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB”...* (visible de foja 2418 a 2423 en el expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

En virtud de lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. realizó la investigación requerida¹, dando como resultado la expedición de la Resolución No.045-AL calendada el 15 de marzo de 2019, donde se concluyó *“declarar la autenticidad de las cartas remitidas a favor de MANUQUINSA de acuerdo a la investigación realizada, que guardan relación con el punto 12 de Otros Requisitos del pliego de cargos”*; conclusión que fue objeto de otra acción de reclamo, en donde la Dirección General de Contrataciones Públicas con la Resolución No.DF-359-2019 de 29 de abril de 2019, dispuso confirmar lo actuado por la entidad contratante (visible de foja 2527 a 2531 en el expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

¹ Informe de Diligencia en la República de Nicaragua de 19 de febrero de 2019, elaborado por la Vicepresidencia de Asuntos Legales del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., visible de fojas 2425 a 2518 del expediente administrativo; e Informe Ejecutivo de 08 de marzo de 2019, elaborado por la Vicepresidencia de Mantenimiento del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., visible de fojas 2520 a 2526 del expediente administrativo.

27



Posteriormente, la Comisión Evaluadora en su Informe fechado 06 de mayo de 2019, concluyó que *“teniendo presente que el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. declaró la autenticidad de las cartas antes señaladas, CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB, cumplía con el punto 12 de Otros Requisitos, exigidos en el pliego de cargos”* (visible de foja 2586 a 2588 en el expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*).

4. Luego, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. con la Resolución No.014-JD-19 de 06 de junio de 2019, dispuso adjudicar al CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB, la Licitación por Mejor Valor No.2018-2-02-0-08-LV-007742, por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE BALBOAS CON 83/100 (B/.4,795,714.83); (visible de foja 2662 a 2667 en el expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*).
5. Entre las alegaciones brindadas por el recurrente y el tercero en interés particular en sus escritos, se hace alusión a incongruencias e inconsistencias del acto público, ya que la decisión de la entidad contratante de adjudicar a CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB, *“está ceñida de flagrantes violaciones a la Ley que son causales de nulidad absoluta”*.

Sin embargo, previamente, algunos de los proponentes que participaron en el acto público No.2018-2-02-0-08-LV-007742, presentaron acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, por considerar que existieron omisiones ilegales y arbitrarias durante el proceso de selección de contratista; acciones de reclamos que fueron resueltas por la Dirección General de Contrataciones Públicas, en los términos correspondientes.

En dichas acciones de reclamos, los proponentes expusieron que el CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB había presentado supuesta información no veraz con su oferta; por tal motivo, la Dirección General de Contrataciones Públicas ordenó al Aeropuerto Internacional de Tocumen, mediante Resolución motivada, *“anular parcialmente el informe emitido por la entidad... y proceder con la investigación ordenada anteriormente, con la finalidad de verificar la veracidad o falsedad de la documentación suministrada con la propuesta entregada por el CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB”*. Por lo anterior, la entidad contratante procedió con la investigación² ordenada, la cual plasmó en el documento identificado como *“Resolución No.045-AL calendada el 15 de marzo de 2019”*, y que fue utilizada por la Comisión Evaluadora para la elaboración

² Informe de Diligencia en la República de Nicaragua de 19 de febrero de 2019, elaborado por la Vicepresidencia de Asuntos Legales del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., visible de fojas 2425 a 2518 del expediente administrativo; e Informe Ejecutivo de 08 de marzo de 2019, elaborado por la Vicepresidencia de Mantenimiento del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., visible de fojas 2520 a 2526 del expediente administrativo.

9



del Informe de 06 de mayo de 2019, donde se concluyó que **CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB** cumplía con el punto 12 de “Otros Requisitos” del pliego de cargos.

La Dirección General de Contrataciones Públicas con Resolución No.DF-463-2019 de 28 de mayo de 2019, reiteró que el punto reclamado por los accionantes fue objeto de pronunciamiento por parte de ellos en las Resoluciones No.DF-143-2018 de 17 de diciembre de 2018 y No.DF-097-2019 de 01 de febrero de 2019, donde se “ordenó la anulación parcial del Informe de fecha 19 de noviembre de 2018, en relación a la investigación que se gestó, para luego de concluida la misma, la Comisión se pronunciara en relación al cumplimiento o no del requisito obligatorio relativo a la experiencia del **CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB**, en donde ésta determinó que cumplía con dicho requisito...; y que el dictamen de la Comisión estaba sujeto al resultado de la investigación realizada por la entidad contratante; que a juicio de la Dirección General de Contrataciones Públicas y teniendo en consideración las resoluciones de fondo previamente emitidas dentro del acto público, la Comisión Evaluadora acató lo dispuesto en la Resolución No.DF-097-2019 de 01 de febrero de 2019, puesto que procedió a emitir un segundo Informe de evaluación, en relación a la propuesta del **CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB**.”

Luego, con la Resolución No.DF-496-2019 de 04 de junio de 2019, la Dirección General de Contrataciones Públicas, recordó que mediante “Resolución No.DF-359-2019 de 29 de abril de 2019, se había sentado criterio al señalar que no correspondía a ellos determinar la veracidad o no de la documentación que se aportó dentro de un proceso de selección de contratista, toda vez que ello le corresponde a la entidad licitante, a la cual se le instó a realizar la investigación correspondientes, y cuyos resultados se encuentran visibles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra, y posterior a ello, se había realizado y publicado el Informe de Evaluación ordenado.”

Tal cual lo manifestó la Dirección General de Contrataciones Públicas en las aludidas Resoluciones, estimamos prudente recordar las medidas aplicables por la autoridad competente en una acción de reclamo, según lo consagra el artículo 203 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, al señalar que:

“Artículo 203. Medidas aplicables en la acción de reclamo. Admitida la acción de reclamo se suspenderá el acto público.

La resolución que resuelve la acción de reclamo, podrá dar lugar:

1. Ordenar la aplicación de medidas correctivas, cuando se interponga la acción de reclamo contra el pliego de cargos.
2. Ordenar la realización de trámites omitidos o la corrección de los realizados en contravención al ordenamiento jurídico.
3. Ordenar la anulación parcial o total del informe de la comisión.
4. Confirmar lo actuado por comisión de que se trate.
5. Confirmar lo actuado por la entidad licitante.”

21



6. Así, se evidenció que, con los mandatos de la Dirección General de Contrataciones Públicas al Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., en atención a las acciones de reclamos interpuestas en su momento, la entidad contratante procedió con las investigaciones³ respectivas, las cuales se plasmaron en el documento identificado como Resolución No.045-AL de 15 de marzo de 2019, donde se concluyó *“declarar la autenticidad de las cartas remitidas a favor de MANUQUINSA de acuerdo a la investigación realizada, que guardan relación con el punto 12 de Otros Requisitos del pliego de cargos”*; información que luego fue utilizada por la Comisión Evaluadora en su Informe de 06 de mayo de 2019, que dictaminó que *“teniendo presente que el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. declaró la autenticidad de las cartas antes señaladas, CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB, cumplía con el punto 12 de Otros Requisitos, exigidos en el pliego de cargos”*.

Por ende, procedimos con el análisis de las propuestas presentadas dentro del referido acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2018-2-02-0-08-LV-007742.

7. Primero, examinamos la propuesta presencial del recurrente **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE BALBOAS CON 63/100 (B/.4,795,714.63), visible de foja 323 a 1176 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, dando como resultado que el proponente no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, lo que impide que pueda beneficiarse con la adjudicación; entre los cuales podemos mencionar:

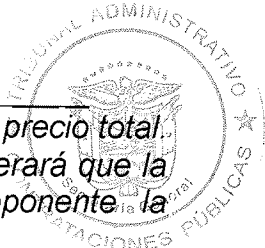
- El monto propuesto por **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, está por debajo del límite de riesgosisda establecido por la entidad contratante en el pliego de cargos del acto público No.2018-2-02-0-08-LV-007742. Al adentrarnos en el estudio del respectivo pliego, observamos que el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., fijó como precio de referencia la suma de CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN BALBOAS CON 81/100 (B/.5,328,571.81) y como porcentaje de riesgosisda a considerar el diez porciento (10%).

En este sentido, es fundamental hacer mención de lo consagrado en el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, que señala que cada entidad es responsable de estimar el precio de referencia, considerando estudios previos, precio de mercado, adquisiciones históricas, aumento o disminución de costos, disponibilidad del producto, entre otros elementos, con el objeto de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público; así como también, cuando lo estimen conveniente, incluir en el pliego de cargos el margen de riesgosisda u onerosidad.

Asimismo, el artículo 71 del citado Decreto Ejecutivo 40 de 2018 es claro al indicar que *“en caso de errores aritméticos en el cálculo de los impuestos indicados en la propuesta, la entidad solicitará a los proponentes las aclaraciones para que*

³ Informe de Diligencia en la República de Nicaragua de 19 de febrero de 2019, elaborado por la Vicepresidencia de Asuntos Legales del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., visible de fojas 2425 a 2518 del expediente administrativo; e Informe Ejecutivo de 08 de marzo de 2019, elaborado por la Vicepresidencia de Mantenimiento del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., visible de fojas 2520 a 2526 del expediente administrativo.

21



efectúen los cálculos correctos siempre y cuando no se distorsione el precio total. Si las correcciones aritméticas varían el monto propuesto, se considerará que la propuesta será indeterminada y no podrá recaer en ese proponente la adjudicación”.

Igualmente, el Decreto Ejecutivo 40 de 2018 establece que se consideran riesgosas, las propuestas que ofrezcan un precio o condición técnica o de otro tipo con el cual materialmente resulte difícil cumplir el objeto del contrato.

Atendiendo a la fórmula para determinar si es o no es riesgosa una oferta, siendo riesgosa la propuesta que esté por debajo del 10% del precio de referencia estipulado por la entidad contratante en el pliego de cargos, obtuvimos el siguiente resultado:

Precio de referencia	B/.5,328,571.81
Porcentaje de riesgosity	10%
Límite de riesgosity	B/.4,795,714.63

Para mayor comprensión, reflejamos la operación matemática empleada que nos llevó a la conclusión arriba indicada; utilizando la denominada “regla de 3”, la cual nos ayudará a comprenderlo mejor:

precio de referencia X porcentaje de riesgosity / 100% = límite de riesgosity
Remplazando los valores tenemos
 $5,328,571.81 \times 10 / 100 = 532,857.18$

Con base a lo anterior, la formulación matemática es la siguiente:

Riesgosity
 $5,328,571.81$
 $- 532,857.18$
 $= 4,795,714.63$

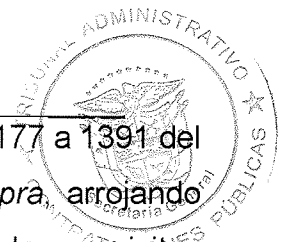
- En este mismo orden y dirección, a fojas 1117 y 1118 del expediente administrativo, yace el desglose de precios aportado por el **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN** con su propuesta; en él cual se observan errores aritméticos en la sumatoria de los montos, tal cual como se refleja a continuación:

Montos del desglose de precios del Consorcio	
	Precios
	30,000.00
	445,197.62
	445,197.62
	445,197.62
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	445,197.62
	445,197.62
	445,197.62
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
Sub-total	4,481,976.29
Itbms	313,738.34
Total	4,795,714.63

Montos verificados por el Tribunal	
	Precios
	30,000.00
	445,197.62
	445,197.62
	445,197.62
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
	445,197.62
	445,197.62
	445,197.62
	222,598.81
	222,598.81
	222,598.81
Sub-total	4,481,976.20
Itbms	313,738.33
Total	4,795,714.53

- Adicionalmente, **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, no indicó los números de serie de los equipos mecanizados, tal cual lo exigió la entidad contratante en el numeral 11 de “Otros Requisitos” del correspondiente pliego de cargos (fojas 981 a 1034 del expediente administrativo).
8. En consecuencia, procedimos a revisar la segunda propuesta presencial, siendo esta la de SICARELLE HOLDING INC., tercero en interés particular, por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS

97



CATORCE BALBOAS CON 83/100 (B/.4,795,714.83), visible de foja 1177 a 1391 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, arrojando como resultado que la proponente no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, lo que imposibilita que pueda favorecerse con la adjudicación; entre los cuales podemos citar:

- SICARELLE HOLDING INC. no entregó con su propuesta, el “*Certificado de Registro de Proponente*”, expedido por la Dirección General de Contrataciones Públicas de acuerdo al *numeral 10 de “Otros Requisitos”* del pliego de cargos.

Cobra relevancia referirnos a la presentación del *certificado de registro de proponente*, dentro de los procedimientos de selección de contratista, ya que es un requisito de ley, por ende, todos los proponentes están obligados a presentarlo, en atención a los referidos artículos 163 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, en concordancia con el artículo 27 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, que en su letra señalan:

“Artículo 163⁴. Procedimiento para el Registro de Proponentes. Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado, los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato deberán registrarse por medio de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) o de manera manual en el Registro de Proponentes que administrara la Dirección General de Contrataciones Públicas...”
(Lo resaltado es nuestro)

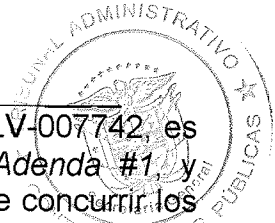
“Artículo 27⁵. Inscripción en el Registro de Proponentes. El Registro de Proponentes es la base de datos administrada por la DGCP, en la cual se registran los proponentes, entendiéndose como tales, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales que aspiren a celebrar un contrato con el Estado previo a la presentación de las propuestas, al igual que los subcontratistas y las personas con quienes se firme un contrato. La inscripción en el Registro de Proponentes se acreditará en el acto público con la aportación del certificado de proponentes que expida la DGCP”.

9. Tercero, verificamos la propuesta presencial del adjudicatario, CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB, por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE BALBOAS CON 83/100 (B/.4,795,714.83), visible de foja 1392 a 1816 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, dando como resultado que el proponente no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, lo que imposibilita que pueda beneficiarse con la adjudicación; entre los cuales podemos mencionar:

- CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB, no cumplió con lo estipulado por la entidad contratante en el pliego de cargos, toda vez que la descripción del personal técnico no la hizo en las cartas de presentación ejecutiva de cada una de las empresas que conforman el Consorcio; al contrario, solo incluyó la descripción en la carta que aportó como Consorcio, no en las individuales de cada una de las empresas.

⁴ Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017. Gaceta Oficial Digital No.28483-B.

⁵ Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018. Gaceta Oficial Digital No.28502-B.



Es decir, el pliego de cargos del acto público No.2018-2-02-0-08-LV-007742, es claro al establecer en el *dispositivo “B” de la foja 013 de la Adenda #1*, y desarrollado en el *numeral 8 de “Otros Requisitos”*, que en caso de concurrir los oferentes como Consorcio, *“los documentos a presentarse obligatoriamente por cada una de las empresas que integran el mismo son: (1)certificado de existencia del proponente; (2)paz y salvo de renta vigente; (3)paz y salvo de la Caja de Seguro Social; (4)declaración de acciones nominativas; (5)original de la declaración jurada de medidas de retorsión; (6)aviso de operación; (7)fotocopias de cédulas o pasaporte vigente; (8)original de carta de presentación ejecutiva de empresas; (9)incapacidad legal para contratar; (10)registro de proponentes de la Dirección General de Contrataciones Públicas.”*

Al respecto, el *numeral 8 de “Otros Requisitos”* del pliego de cargos señala con relación a la carta de presentación ejecutiva de la empresa que, *“la misma debe ser en original, suscrita por el representante legal de la empresa donde se describa la organización de la empresa para atender el proyecto con la descripción del personal técnico requerido en este pliego de cargos y que cuente con al menos cinco (5) años de experiencia, con el fin de garantizar que se tiene el personal idóneo para realizar las tareas”*.

8	Original de Carta de Presentación Ejecutiva de la Empresa, carta original suscrita por el representante legal de la empresa donde se describa la organización de la empresa para atender el proyecto con la descripción del personal técnico requerido en este pliego de cargo y que cuente con al menos cinco (5) años de experiencia, con el fin de garantizar que se tiene el personal idóneo para realizar las tareas.	No
---	--	----

Cabe mencionar, que en la Nota calendada el 18 de agosto de 2018, presentada por el **CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB** con su propuesta (foja 1421 del expediente administrativo), queda inconcluso el tiempo de experiencia del Licenciado **NÉSTOR IVÁN FLORES MARTÍNEZ**, ya que la empresa **MANUQUINSA** manifestó en la referida Nota, que el Licenciado **FLORES MARTÍNEZ** *“laboraba en dicha empresa desde hace diez”*, prestándose para interpretaciones ambiguas, ya sea de horas, días, meses, años, entre otros; sin embargo, la hoja de vida del Licenciado **FLORES MARTÍNEZ**, anexa a la mencionada Nota y visible de foja 1416 a 1418 del expediente administrativo, indica que el mismo cuenta con experiencia como *“Supervisor desde el año 2008”*... Lo anterior es en virtud de que en la *Adenda #2* del pliego de cargos, publicada en el portal electrónico de *PanamaCompra*, se establece que para el requisito relacionado con los cuatro (4) supervisores generales se acreditará, *“mediante la presentación de hojas de vida de cada uno...”*.

10. En cuarto lugar, analizamos la propuesta presencial del **CONSORCIO INTERASEO**, por la suma de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS QUINCE BALBOAS CON 09/100 (B/.4,795,715.09)**, visible de foja 1817 a 2229 del expediente administrativo y en el portal electrónico de *PanamaCompra*, arrojando como resultado que el proponente no cumple con la presentación de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, lo que imposibilita que pueda favorecerse con la adjudicación; entre los cuales podemos citar:

9

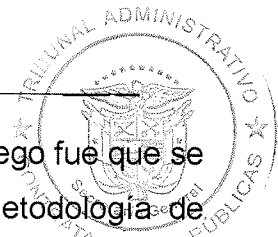


- INTERASEO S.A.S. E.S.P., una de las empresas que conforman el CONSORCIO INTERASEO, en su carta de presentación ejecutiva (foja 2058 del expediente administrativo), no describió la organización de la empresa para atender el proyecto ni el personal técnico, contrariando lo solicitado por la entidad contratante, en el pliego de cargos, específicamente lo señalado en el dispositivo “B” de la foja 013 de la Adenda #1 y detallado en el numeral 8 de “Otros Requisitos”. Adicional, ADMINISTRACION E INVERSIONES DEL ITSMO, S.A. (ADISA), la otra empresa que constituye el Consorcio, tampoco describió el personal técnico exigido en el respectivo pliego (foja 2054 del expediente administrativo).
- La Nota presentada por el CONSORCIO INTERASEO, con su propuesta y visible a foja 1964 del expediente administrativo, no cuenta con la totalidad del equipo mecanizado pedido por la entidad contratante en su pliego de cargos; además, aportaron una “carta de compromiso de compraventa”, y no de alquiler, tal cual lo estableció el numeral 11 de “Otros Requisitos”, al concretar que “se acreditará que el proponente cuenta con los equipos mediante copia de las facturas y ficha técnica de los equipos necesarios para brindar el servicio de limpieza eficiente o cartas compromisos de alquiler notariada, certificando que tendrá la disponibilidad con el número de serie del equipo...” (fojas 1949 a 1965 del expediente administrativo).
- En la documentación entregada por el CONSORCIO INTERASEO con su oferta, referente a los estados financieros de los años 2016 y 2017, se observa que los mismos están certificados por el Representante Legal de INTERASEO S.A.S. E.S.P, una de las empresas que conforma el Consorcio y la Contadora de dicha Compañía, DIANA CAROLINA VANEGAS RUIZ, contrariando así con lo solicitado en el pliego de cargos, de que los estados financieros debían ser dictaminados por “una firma de auditoría independiente” (fojas 2064 a 2160 del expediente administrativo).
- El CONSORCIO INTERASEO no cumplió con las dos (2) cartas requeridas por la entidad contratante, para acreditar la experiencia de la empresa en la limpieza de edificaciones de alto tráfico de personas..., ya que solo una de las cartas presentadas cuenta con los cinco (5) años de experiencia exigidos en el numeral 12 de “Otros Requisitos” del pliego de cargos (fojas 1938 a 1947 del expediente administrativo).

11. Así las cosas, por las razones antes descritas y debido a que las cuatro (4) propuestas no cumplen con la presentación de los requisitos exigidos en el pliego de cargo, lo oportuno era **revocar** la Resolución No.014-JD-19 de 06 de junio de 2019, expedida por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., con fundamento en el artículo 213 del Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; y declarar **desierto** el acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2018-2-02-0-08-LV-007742, conforme se dispone en el numeral 2 del artículo 66 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017.

12. No obstante, la decisión de la mayoría de los integrantes de este Tribunal, respecto a la propuesta del adjudicatario CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB, concluye, contrario a nuestro criterio, que como quiera que los incumplimientos de los puntos N°12 y N°14 de otros requisitos del pliego de cargos también eran requisitos ponderables, debía pasar a la etapa de ponderación, lo cual es contrario al criterio de selección fijado en el pliego de cargos y a la Ley de Contrataciones Públicas.

37



Como se enunció al inicio, el criterio de selección establecido en el pliego fue que se adjudicaría al proponente que obtuviera el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpliera con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

Es decir, aun cuando el pliego de cargos disponga que uno o varios de los requisitos obligatorios (condiciones generales) o de otros requisitos (condiciones específicas) será (n) ponderable (s), se requiere su presentación en la forma descrita por el pliego de cargos, para que pueda ser ponderado. En caso que no se aporte el requisito o que no cumpla con lo exigido por el pliego de cargos, no podrá ponderarse.

Hemos visto que el adjudicatario no cumplió con el punto 8 de otros requisitos (condiciones específicas del pliego de cargos), por lo que dicho incumplimiento lo descalifica para pasar a la etapa de ponderación. Únicamente, si hubiese aportado el documento en la forma requerida por el punto 8 del pliego, entonces tal documento hubiese sido susceptible de ponderación, lo que entraña la asignación de un puntaje al documento en torno a los parámetros de evaluación descritos también por el pliego de cargos.

8	Original de Carta de Presentación Ejecutiva de la Empresa, carta original suscrita por el representante legal de la empresa donde se describa la organización de la empresa para atender el proyecto con la descripción del personal técnico requerido en este pliego de cargo y que cuente con al menos cinco (5) años de experiencia, con el fin de garantizar que se tiene el personal idóneo para realizar las tareas.	No
---	--	----

Como he manifestado, con el criterio que ahora se fija en la resolución de mayoría, se desconoce el criterio sostenido en los precedentes de este Tribunal Administrativo, en el sentido que deben cumplirse todos los requisitos, incluidos los “otros requisitos” del pliego de cargos, es decir, las condiciones generales y las condiciones específicas establecidas por la entidad contratante, para que los proponentes puedan pasar a la etapa de ponderación.

Por ejemplo, en la resolución N°154/TACP de 14 de agosto de 2018 señalamos:

“Lo importante aquí es que las propuestas que cumplan con los requisitos obligatorios de los términos de referencia, pasan a la fase de ponderación, en donde van a ser examinadas por una comisión evaluadora, quienes calificarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, adjudicando el acto público al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos.

13. Debo recordar el contenido de los artículos 36 y 37 de la Ley de Contratación Pública que entrañan la obligación de cumplir tanto con las condiciones generales (requisitos generales) como con las condiciones especiales (otros requisitos), entre las que se incluyen la forma de adjudicación. Veamos

“Artículo 36. Condiciones generales. La Dirección General de Contrataciones Públicas elaborará las condiciones generales que servirán

97



de base en todos los procedimientos de selección de contratista, de acuerdo con el objeto del contrato de que se trate.

Estas condiciones generales serán incorporadas en el pliego de cargos, y serán de obligatorio cumplimiento en todos los actos de contratación pública que celebren las entidades contratantes”.

“Artículo 37. Condiciones especiales. **Las condiciones especiales son las estipulaciones elaboradas por la entidad licitante, aplicables a un procedimiento de selección de contratista determinado, en atención a sus elementos específicos.**

Dentro de estas condiciones se incluirán, necesariamente, la forma de adjudicación, si esta se realizará de manera global o por renglón; el método de evaluación cuando proceda y los criterios de ponderación; la determinación del precio de referencia por rubro y total; la necesidad de presentación de declaraciones juradas; los factores objetivos de selección; el plazo para formalizar la adjudicación y la firma del contrato; la forma de pago; las condiciones de trabajo, de subcontratación y de cesión de contrato; las formas de modificar el contrato, los acuerdos suplementarios y los plazos de entrega, entre otros. En las contrataciones menores, no se les exigirá a las personas naturales de nacionalidad panameña la declaración jurada de medidas de retorsión”.

14. Por su parte, el artículo 54 de la Ley de la Ley de Contratación Pública, claramente advierte que, en la licitación por mejor valor, *“se ponderarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, **siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos**”.*

El numeral 10 del aludido artículo 54 específicamente destaca que no se podrá asignar puntaje, por parte de la comisión evaluadora, a los proponentes que no hayan cumplido los requisitos obligatorios del pliego de cargos:

“La comisión evaluadora verificará el cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos por parte de todos los proponentes. Una vez comprobado el cumplimiento de dichos requisitos, pasará a evaluar los siguientes aspectos, siempre que los proponentes hayan cumplido con los requisitos obligatorios, aplicando la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos. En ningún caso, la comisión evaluadora calificará ni asignará puntajes a los proponentes que hayan sido descalificados en función de su incumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos”.

El pliego de cargos reprodujo el mandato legal citado en el numeral 10 del punto 23 del pliego de cargos “REGLAS PARA LA CELEBRACIÓN DE LA LICITACIÓN POR MEJOR VALOR”.

15. De manera que, sobre la base de lo preceptuado por el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 61 de 2017, el pliego de cargos tiene que incluir reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones, asegurando una escogencia objetiva; por lo

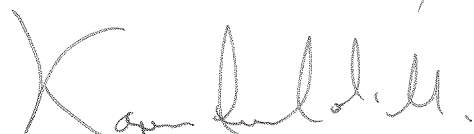
27

que la entidad contratante con la estructuración de su pliego, fija los requisitos para participar en el procedimiento de selección de contratista, así como los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes, entre ellos las condiciones generales, las condiciones especiales y las especificaciones técnicas, referente al objeto de la contratación, entre otros (artículo 33 del citado Texto Único de la Ley 22 de 2006).

Como ha quedado descrito, las condiciones especiales u otros requisitos son las estipulaciones elaboradas por la entidad contratante, aplicables a un procedimiento determinado, en atención a sus elementos específicos, en donde se incluyen entre otros, los factores objetivos de selección a utilizar en los respectivos actos públicos (artículo 37 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017), siendo también de obligatorio cumplimiento. Los factores/reglas allí descritos, por transparencia, publicidad, igualdad de proponentes y debido proceso, entre otros, no deben ser variadas posteriormente sin la debida forma y sin conocimiento de todos los involucrados en el procedimiento de selección de contratista, ni desconocidos por la entidad contratante o por los demás actores del proceso de contratación pública.

Por lo expuesto, reitero que el acto público de selección de contratista debió declararse desierto; y que el adjudicatario no cumplió con los requisitos del pliego de cargos. Siendo que los planteamientos esbozados no fueron acogidos por el resto de los magistrados, salvo el voto.


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


KAREN S. SOLÍS
Secretaria General Encargada

