



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N° 260-2019

RECURRENTE: PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACION Y SISTEMAS SOLARES, S.A.)

ACTO IMPUGNADO: Resolución 08-2019 de 29 de noviembre de 2019, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista N°2019-6-0-0-08-LP-000051, emitida por la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ

RESOLUCIÓN N°058-2020-PLENO/TACP de 10 de marzo de 2020. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

Es competencia privativa de este Tribunal conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista, según lo normado en el artículo 136 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley N°61 de 27 de septiembre de 2017.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, en sus artículos 207 y 210, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

Mediante el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, publicado el 09 de agosto de 2019, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP, celebró el Acto Público para el procedimiento de selección de contratista para la Licitación Pública N°2019-6-0-0-08-LP-000051, referente al servicio de *"SUMINISTRO, INSTALACIÓN Y EQUIPAMIENTO PARA LA PUESTA EN MARCHA DE SISTEMA DE MÓDULOS PARA LABORATORIO, DORMITORIO, BAÑO CON SISTEMA BIODIGESTOR Y PANELES SOLARES"*, con precio de referencia de NOVENTA Y SEIS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.96,000.00); cuya recepción de las ofertas se programó para el 10 de octubre de 2019, en horario de 9:00 a.m. a 11:00 a.m. y la apertura para las 11:01 a.m. de ese mismo día.

Conforme con el registro electrónico del acto público en mención, al acto público asistieron tres (3) proponentes: ISOBOX, INC., por un monto de B/.78,700.00; PASS, S.A., por un monto de B/.80,800.00 y MARCUCCI LINEA ITALIANA, S.A., por un monto de B/.88,636.12.

Posteriormente, previa verificación de las ofertas recibidas, la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista a la empresa ISOBOX, INC., por la suma de TETENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.78,700.00), mediante



Resolución 08-2019 de 29 de noviembre de 2019, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en esa misma fecha.

Por su parte, la licenciada ANA RAQUEL LOMBARDO ROMÁN, actuando en calidad de apoderada especial de PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACION Y SISTEMAS SOLARES, S.A.), presentaron en tiempo oportuno el 10 de diciembre de 2019, ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución 08-2019 de 29 de noviembre de 2019; y adjuntaron Fianza de Impugnación mediante Cheque certificado N°000271, emitido por GLOBAL BANK, por la suma de DOCE MIL CIENTO VEINTE BALBOAS CON 00/100 (B/.12,120.00). (Fojas 007 a 026 del expediente del Tribunal).

II. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

A través del escrito del recurso de impugnación, la parte actora solicitó a este Tribunal revocar la resolución de adjudicación y verificar nuevamente las propuestas, conforme a lo detallado en el pliego de cargos y en cumplimiento de lo demandado en la norma de contrataciones públicas; y, por último, requirió que se le adjudique el acto público, al considerar que cumplió con el pliego de cargos y ofertó la propuesta más conveniente para el Estado.

Originalmente la oposición del recurrente se centró en que a su criterio los miembros de la comisión verificadora valoraron incorrectamente a la propuesta adjudicataria, ya que a su parecer dicha propuesta no cumplió con ciertos requisitos del pliego de cargos, haciendo alusión a cada uno de los incumplimientos que observó.

Asimismo, motivó que los dos informes que emitió la comisión verificadora presentaron irregularidades, ya que no fueron debidamente motivados tal como lo prevé la norma de contrataciones públicas; adicional que la entidad no documentó que los comisionados para este acto público, fuesen idóneos en el objeto de contratación, ya que no se incluyó la profesión e idoneidad correspondiente de los mismos, situación que no le quedó claro al impugnante, si tal personal cuenta o no con la experticia para poder evaluar técnicamente el objeto de contratación y así emitir su recomendación de adjudicación.

Concluyó diciendo que la entidad y de los miembros que conforman la comisión verificadora violentó ciertos principios y normas que rigen las contrataciones públicas y por ende su actuación no se ajustó a lo que en derecho correspondió. (Fojas 008-022 del expediente del Tribunal).

III. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Este Tribunal, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos establecidos en la norma, mediante Resolución N°197-2019/TACP de 11 de diciembre de 2019, en sala unitaria, admitió el recurso de impugnación presentado por la licenciada ANA RAQUEL LOMBARDO ROMÁN, actuando en calidad de apoderada especial del recurrente; en la misma se le dio traslado a la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP, y se requirió el informe de conducta y copia autenticada del expediente administrativo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley de contrataciones públicas. (Fojas 038-040 del expediente del Tribunal)

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO POR PARTE DE LA ENTIDAD.



Mediante Nota N°COIBA-217-2019 fechada 16 de diciembre de 2019, la entidad remitió a este Tribunal copia auténtica del expediente administrativo el cual consta de un (1) tomo conformado por cuatrocientos ochenta (480) fojas útiles, y el Informe de Conducta, donde hace un recuento de las actuaciones administrativas dentro del acto público de selección de contratista N°2019-6-0-0-08-LP-000051. (Fojas 047-050 del expediente del Tribunal).

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, es una Licitación Pública, consagrada en el artículo 53 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el cual señala las reglas de verificación y evaluación de las propuestas frente a éstos procedimientos y cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo N°40 del 10 de abril de 2018:

“Artículo 53. 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 cincuenta mil balboas (B/.50 000.00).

...”
(Lo resaltado es nuestro)

Para este acto público, se estableció como criterio de selección la viabilidad de adjudicar al proponente que ofertara el precio más bajo y que a su vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En cumplimiento del artículo 148 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 61 de 2017, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, y así esclarecer los hechos que dieron origen a esta causa, con miras a examinar cada una de las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público.

A la luz del Principio de Economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública, en el artículo 19 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el Estado tiene el deber de implementar las medidas que aseguren en todo acto de selección de contratista el mayor beneficio y plena justicia en la celebración del mismo, por tales motivos tiene que adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten.

El 10 de octubre de 2019, se realizó la apertura de propuestas y conforme el acta ubicada a foja 392-397 del expediente administrativo, visible también en el portal electrónico), al acto público participaron tres (3) proponentes, que detallamos a continuación:

PROPUESTAS RECIBIDAS:				
Prop. N°	Hora de Recepción de Propuesta	Nombre del Proponente	Valor Total de su Propuesta sin el ITBMS	Monto Máximo de la Fianza
1	Propuesta Electrónica 10-10-2019 9:31 a.m.	MARCUCCI LINEA ITALIA, S. A.	88,636.06	9,600.00
2	Propuesta presencial 10-10-2019 10:31 a.m.	ISOBOX, INC.	78,700.00	9,600.00
3	Propuesta presencial 10-10-2019 10:44 a.m.	PASS, S. A.	80,800.00	9,600.00

En cumplimiento con el artículo 53 de la Ley 22 de 2006, se instaló la Comisión Verificadora (fojas 401-403 del expediente administrativo), designada para este acto público mediante Resolución N°09-2019 de 19 de agosto de 2019, visible a foja 081 del expediente administrativo, por lo que procedieron con el análisis de las propuestas y



verificación del cumplimiento de todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, determinando en su Informe fechado 18 de octubre de 2019, visible a fojas 404-407 del expediente administrativo y publicado el 23 de octubre de 2019, en el portal electrónico "PanamaCompra", que el proponente que ofertó el precio más bajo (ISOBOX. INC.), cumplió a cabalidad con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, por lo que recomendaron la adjudicación del acto público.

De las constancias procesales que reposan en el expediente administrativo y en el portal electrónico, se observó que en dos ocasiones la empresa PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACION Y SISTEMAS SOLARES, S.A.), mediante apoderada especial, licenciada ANA RAQUEL LOMBARDO ROMÁN, presentó escrito de Acción de Reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en contra de los informes de la Comisión Verificadora.

El primer reclamo fue presentado el 25 de octubre de 2019 (fojas 410-420 del expediente administrativo), en contra del Informe de la Comisión Verificadora del 18 de octubre de 2019, publicado el 23 de octubre de 2019; el mismo fue admitido mediante Resolución N°DF-1049-2019 de 29 de octubre de 2019 y posteriormente mediante Resolución N°DF-1095-2019 de 8 de noviembre de 2019, publicada en "PanamaCompra", ese mismo día (fojas 425-429 del expediente administrativo), la DGCP resolvió anular parcialmente dicho informe y ordenó a la comisión realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta ISOBOX. INC., a fin de determinar si los puntos 5, 6, 8, cumplieron o no con el pliego de cargos electrónico.

Ahora bien, una vez instalados nuevamente los miembros de la Comisión Verificadora, luego de evaluar la propuesta que ofertó el precio más bajo (ISOBOX. INC.), en relación al cumplimiento de los puntos 5, 6, 8, de otros requisitos del pliego de cargos, reiteradamente recomendaron en su segundo Informe con fecha 19 de noviembre de 2019, publicado ese mismo día y ubicado a foja 434-437 del expediente administrativo, la adjudicación del acto público al proponente ISOBOX. INC., por determinar que cumplió a cabalidad con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Posteriormente, el 25 de noviembre de 2019, se presentó el segundo Reclamo en contra del nuevo Informe de la Comisión Verificadora fechado 19 de noviembre de 2019, publicado ese mismo día (fojas 444-452 del expediente administrativo), sin embargo, el mismo no fue admitido por la DGCP (Resolución N°DF-1178-2019 de 27 de noviembre de 2019, publicada en el portal electrónico en la misma fecha).

Siendo ello así, la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP, resolvió adjudicar el acto público de selección de contratista que nos ocupa, a la empresa ISOBOX. INC., por la suma de B/.78,700.00, mediante Resolución 08-2019 de 29 de noviembre de 2019. Veamos:

Resuelve:
ARTÍCULO PRIMERO: Adjudicar el Acto Público de Selección de Contratista No. 2019-6-0-0-08-LP-000051 para el suministro, instalación y equipamiento para la puesta en marcha de sistema de módulos para laboratorio, dormitorio, baño con sistema biodigestor y paneles solares, al proponente ISOBOX, INC., por la suma de B/. 78,700.00, ya que su propuesta cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos para esta contratación.

Sobre este punto, a fin de determinar si la entidad obró acorde al ordenamiento jurídico para la adjudicación del Acto de Licitación Pública referente al "SUMINISTRO, INSTALACIÓN Y EQUIPAMIENTO PARA LA PUESTA EN MARCHA DE SISTEMA DE MÓDULOS PARA LABORATORIO, DORMITORIO, BAÑO CON SISTEMA BIODIGESTOR Y PANELES SOLARES", es importante citar el contenido del artículo 53 de la Ley 22 de 2006, que es claro al señalar las reglas de verificación y evaluación de las propuestas para estos procedimientos, al indicar lo siguiente:



“ ...

En la celebración de la licitación pública, se observarán las siguientes reglas.

1. ...
 9. La comisión verificadora evaluará, en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.
 10. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.
 11. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, por parte de todos los proponentes.
- ...”

Ahora bien, vemos que el objeto de la presente controversia, recae en la disconformidad planteada por la empresa recurrente, PASS, S.A. (PROYECTOS, AUTOMATIZACION Y SISTEMAS SOLARES, S.A.), sobre la adjudicación otorgada a la empresa ISOBOX. INC., al discrepar con el informe que emitieron los miembros de la comisión verificadora, ya que a su juicio el mismo no fue debidamente motivado, además de que no se documentó que dichos comisionados para este acto público, fuesen idóneos en la materia objeto de contratación, argumentando que tal designación infringió el contenido de la Ley 22 de 2006, por lo que nos abocamos a pronunciarnos al respecto.

Al respecto, es oportuno precisar que el pliego de cargos en el capítulo III sobre las especificaciones técnicas, estableció como objetivo y alcance de la contratación, lo siguiente:

II. ALCANCE Y ESPECIFICACIONES:	
Se requiere el SUMINISTRO, INSTALACIÓN Y EQUIPAMIENTO PARA LA PUESTA EN MARCHA DE SISTEMA DE MÓDULOS PARA LABORATORIO, DORMITORIO, BAÑO CON SISTEMA BIODIGESTOR Y PANELES SOLARES, PARA LA ASOCIACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA-AIP, EN EL PARQUE NACIONAL COIBA, ISLA COIBA, PROVINCIA DE VERAGUAS, REPÚBLICA DE PANAMÁ, que contenga:	
• 2 Sistemas constructivos livianos (modulares) de acero galvanizado, tamaño 6.06m x 3.03m x 2.70m, que incluyen mobiliario, equipamiento de baños con sistema de tratamiento de aguas residuales, aires acondicionados y sistema de paneles solares, según se detalla en la sección de "Condiciones y Especificaciones", que incluyen:	
• Suministro e instalación de plomería, piezas sanitarias, y acabados finales. • Suministro e instalación de dos aires acondicionados tipo Inverter 12,000 btu. • Suministro de mobiliario: mesa de trabajo, sillas, cama. • Sistema de tratamiento de aguas residuales (sistema biodigestor autolimpiable). • Conexión para agua potable. • Suministro e instalación de un Sistema completo de Paneles Solares. • Mano de obra requerida para la instalación, ensamblaje y puesta en funcionamiento.	

Por su parte, la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP, mediante Resolución N°09-2019 de 19 de agosto de 2019, visible a foja 081 del expediente administrativo, conformó la Comisión Verificadora de la siguiente manera:

• Ing. Julio Lara Cédula 8-398-73	IDIAP
• Ing. Lucas Dawkins Cédula 8-752-2232	SENACYT
• Ing. Marcos Medina Cédula 2-154-164	IDIAP

De lo anterior y de la revisión de todas las piezas que conforman el expediente administrativo, nos demuestra que la designación de los miembros de la comisión encargada de verificar las propuestas presentadas en esta licitación pública, sólo mostró



nombre, cédula y la entidad, sin por lo menos indicar que son profesionales idóneos en el objeto de la contratación; y en este caso, sin intención de desmeritar la capacidad de los mismos, advierte el sustanciador que ante la falta de información, que acredite los conocimientos y experticias de los comisionados, frente a la complejidad técnica del objeto contractual, como se observó anteriormente, vulnera directamente lo establecido en el artículo 64 de la Ley 22 de 2006 y el artículo 118 del Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, los cuales a la letra dicen:

“Artículo 64. Funcionamiento de las comisiones. La comisión evaluadora o verificadora, según sea el caso, estará 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 la comisión correspondiente.

...”

(Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 118. Conformación de las comisiones. Los integrantes de las comisiones serán designados por la máxima autoridad de la institución o su delegado, antes del acto de recepción de propuestas, mediante resolución y deberán ser idóneos en el objeto de la contratación. En el caso de los profesionales u oficios regulados, regirán las leyes y reglamentos respectivos. En caso de profesiones u oficios no regulados, se exigirá la experiencia y conocimientos comprobados por un mínimo de tres años, según las condiciones establecidas en el pliego de cargos.

...”

(Lo subrayado es nuestro).

En atención al contenido de las normas transcritas y considerando que la función principal de las comisiones verificadoras debe ser, precisamente, la de analizar las propuestas técnicas de las empresas participantes en los actos públicos, tomando en cuenta la adecuación de las propuestas al pliego de cargos, lo lógico era que dicha comisión estuviese conformada por personal idóneos, estimando el objeto y alcance contractual que le permitiera emitir su informe cuya opinión orientara el escogimiento de la propuesta más conveniente a los intereses del Estado. En este sentido, es dable señalar, que ha sido el norte del Tribunal y su postura adoptada a través de sus precedentes en cuanto a que los dictámenes y recomendaciones de las comisiones evaluadoras o verificadoras tienen efecto obligante dentro del proceso de selección de contratista de conformidad con los postulados esgrimidos por los referidos artículos (64 y 118), salvo que se demuestre que éstos se han efectuado en contravención al ordenamiento jurídico o al Pliego de Cargos.

En ese mismo orden de ideas, apreciamos que los informes de la Comisión verificadora, fechados 18 de octubre de 2019 y 19 de noviembre de 2019, solo se enfocaron en indicar que la empresa adjudicada cumplió a cabalidad con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, sin la debida motivación, conforme lo señala la norma de contrataciones públicas, limitando de esta manera, la posibilidad de que las partes interesadas pudieran conocer las motivaciones que sustentaron los actos administrativos, cual constituye el norte del principio de transparencia; máxime que dentro del contenido del debido proceso y la tutela judicial efectiva, la garantía de una motivación adecuada de las decisiones dictadas, siempre tendrán vigencia dentro de la actividad jurisdiccional de todo proceso.

Dadas las condiciones que anteceden, estimamos que la actuación de la entidad licitante y de la Comisión Verificadora, vulneró directamente lo establecido en la Ley 22 de 2006 y su reglamentación, tomando en consideración que se adjudicó el acto público a la empresa ISOBOX. INC., con fundamento en el informe que emitió la Comisión



Verificadora, que como señalamos previamente, el mismo no fue debidamente motivado y no se comprobó que dichos comisionados designado para este acto público, fuesen idóneos en la materia del objeto y alcance contractual.

En este punto es de lugar reiterar que la modificación introducida por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°329 de 24 de octubre de 2018, al artículo 123 del Decreto Ejecutivo N°40 de 10 de abril de 2018, que reglamenta la Ley de Contratación Pública, que dispuso que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, cuando disponga modificar o anular el informe de las comisiones evaluadoras / verificadoras, no podrá hacerlo sin enviarlo a los comisionados, y tampoco podrán emitir la decisión del caso, sin ordenar a la misma comisión o a nueva comisión que realice un nuevo informe total o parcial; contraviene directamente lo normado por el artículo 64 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, que faculta al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para modificar parcialmente o anular totalmente el informe de las comisiones evaluadoras / calificadoras, y decidir el asunto sin ordenar a la misma comisión o a nueva comisión que realice un nuevo informe total o parcial, puesto que, ordenar un nuevo examen, representa una potestad discrecional de este ente colegiado de justicia administrativa.

“Artículo 123. Modificación del Informe. El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado excepto cuando por resolución escrita y motivada, se determine que ha sido hecho en contravención de la Ley y su reglamentación o el pliego de cargos. Esta resolución podrá emitirla el jefe o representante de la entidad o el servidor público delegado, la DGCP o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

...

La verificación o evaluación de las propuestas es competencia exclusiva de las Comisiones, por lo que el jefe o representante de la entidad o el servidor público delegado, la DGCP o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, no podrán modificar el informe sin enviarlo a los comisionados, así como tampoco podrán emitir la decisión sin ordenar a la misma comisión o a nueva comisión que realice un nuevo informe total o parcial.

En los casos en los cuales se ordene un nuevo análisis de las propuestas, el informe deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente con una sola prórroga de hasta cinco días hábiles cuando la complejidad del acto así lo amerite”.

(Lo subrayado y resaltado es nuestro)

Siendo que la reforma introducida al artículo 123 del Decreto Ejecutivo N°40 de 2018 se encuentra en conflicto con el artículo 64 de la Ley de Contratación Pública, nos corresponde aplicar la disposición legal por ser de jerarquía normativa superior a la disposición reglamentaria, tal como lo indica el aludido artículo 4 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo 4. Normas reguladoras. En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.

...”

(Lo subrayado es nuestro).

Así las cosas, este Tribunal procede entonces a utilizar una de sus facultades expresas, contenida en el aludido artículo 64 de la Ley 22 de 2006, que permite modificar



parcialmente o anular totalmente el Informe de las comisiones evaluadoras y calificadoras, tal como se indica en las primeras líneas del quinto párrafo del comentado artículo, cuyo texto se lee:

“ ...

El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que, por mandamiento del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, 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.

Cuando las autoridades antes mencionadas ordenen un nuevo análisis total o parcial a la misma comisión o un nuevo análisis a una comisión integrada por miembros diferentes a la comisión anterior, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente, con una sola prórroga de hasta cinco días hábiles, cuando la complejidad del acto así lo amerite.

...”

(Lo resaltado y subrayado es nuestro).

De esta manera, el último párrafo de la norma citada destaca que cuando las autoridades que tienen facultad para modificar o anular el informe de la comisión, ordenen un nuevo análisis total o parcial, deberán cumplirse los plazos enunciados para la remisión del nuevo informe, siendo esta una potestad discrecional (ordenar un nuevo análisis), quedando el tribunal legalmente facultado para modificar o anular el informe, así como para decidir el recurso de impugnación interpuesto directamente, sin la intervención de la comisión.

Igualmente, el artículo 64 no impone una obligación al tribunal para que, cada vez que decida modificar o anular el informe de la comisión, ordene un nuevo análisis total o parcial de las propuestas, sino que, estando facultado para modificarlo o anularlo, podrá optar por ordenar un nuevo examen total o parcial de las propuestas, ya sea por parte de la misma comisión o de una nueva comisión, o decidir directamente el caso.

Nuestro criterio también encuentra sustento en la interpretación que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dio al entonces artículo 54 (hoy 64) de la Ley de Contratación Pública, cuyo contenido normativo y finalidad, en lo que atañe a la anulación o modificación del informe, no cambió con las reformas introducida por la Ley 61 de 2017.

El último párrafo del artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011, preceptuaba:

“ ...

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”.

En tanto, hoy día los dos últimos párrafos del artículo 64 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, señalan:

“ ...

El informe de la comisión no podrá ser modificado ni anulado, salvo que,



por mandamiento del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, 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.

Cuando las autoridades antes mencionadas ordenen un nuevo análisis total o parcial a la misma comisión o un nuevo análisis a una comisión integrada por miembros diferentes a la comisión anterior, dicho informe total o parcial deberá emitirse en un plazo no mayor de cinco días hábiles a partir del recibo del expediente, con una sola prórroga de hasta cinco días hábiles, cuando la complejidad del acto así lo amerite.

Justamente, al interpretar la facultad legal otorgada a este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas por el otrora artículo 54 (hoy 64) de la Ley de Contratación Pública, en la Sentencia de 25 de noviembre de 2015, que decidió una acción de amparo de derechos constitucionales, bajo la ponencia del magistrado Abel Zamorano, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dejó establecida la prerrogativa que tiene el Tribunal para anular o modificar el informe de las comisiones evaluadoras, sin que tenga que remitirlo a la comisión u ordenar un nuevo análisis. En este caso no se concedió el amparo constitucional. La Corte dijo:

“En cuanto a la capacidad jurídica y a la competencia del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, para emitir la resolución demandada, observamos que la misma se apoya en el contenido del artículo 54 de la Ley 22 de 2006, donde se señala expresamente la facultad de dicho tribunal para anular o modificar el Informe emitido por la Comisión Evaluadora o Verificadora, siempre y cuando considere que el mismo fuese efectuado en contravención con la Ley de Contrataciones Públicas o al Pliego de Peticiones”.

(Lo resaltado es nuestro).

Por otra parte, en observancia de los principios de economía y eficacia que regentan la contratación pública, descritos en los artículos 22 y 24 de la Ley 22 de 2006, también sostenemos que el tribunal puede decidir el fondo de los asuntos sometidos a su competencia cuando cuente con suficientes elementos de convicción que no le requieran someter un caso concreto a un nuevo análisis de las comisiones evaluadoras. Puntualmente, tales principios advierten que: (i) Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias; (ii) Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos, a fin de evitar dilaciones y retardos en la ejecución del contrato; y (iii) Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.

Sobre la base de los planteamientos anteriores, hacemos un llamado a la entidad licitante, para que conduzca de forma apropiada los procedimientos de selección de contratista, en el sentido que, al momento de la designación de los miembros de una comisión encargada de verificar las propuestas de los participantes en un acto público, tome en cuenta los parámetros establecidos en las normas que regulan la contratación pública, para que así al momento de rendir sus informes lo hagan con la debida motivación, que permita orientar el escogimiento de la propuesta más beneficiosa a los intereses del Estado.

Pues bien, en atención a lo anteriormente valorado y con el ánimo de enderezar el proceso, este cuerpo colegiado considera que lo procedente es retrotraer el procedimiento, en el sentido de anular el acto de conformación de la Comisión



Verificadora (Resolución N°09-2019 de 19 de agosto de 2019), así como los ~~informes que~~ ^{informes} emitió dicha Comisión para este acto público, y en consecuencia revocar la Resolución 08-2019 de 29 de noviembre de 2019, que adjudicó el acto público, de manera que la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP designe una nueva comisión tomando en consideración lo señalado por este Tribunal, a fin que los comisionados realicen la correspondiente valoración de las propuestas presentadas, atendiendo lo dispuesto en la ley y su reglamentación, tal como se motivó en los párrafos que anteceden.

Por último, es importante resaltar lo contenido en el artículo 23 de la Ley 22 de 2006, el cual en su letra señala lo siguiente:

“Artículo 23. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. ...
3. ...
4. ...
5. **Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.”**
(Lo resaltado es nuestro).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR lo actuado por la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP, en relación con la conformación de la Comisión Verificadora, designada para este Acto Público de Selección de Contratista N°2019-6-0-0-08-LP-000051, mediante la Resolución N°09-2019 de 19 de agosto de 2019; y por lo tanto **ANULAR** los Informes de la Comisión Verificadora, fechados 18 de octubre de 2019 y 19 de noviembre de 2019, por carecer dicha comisión de profesionales idóneos en las áreas de conocimiento para el objeto de la contratación.

SEGUNDO: REVOCAR los efectos de la Resolución 08-2019 de 29 de noviembre de 2019, mediante la cual la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista N°2019-6-0-0-08-LP-000051, a la empresa ISOBOX, INC., por la suma de TETENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/.78,700.00).

TERCERO: ORDENAR a la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP, la conformación una nueva Comisión Verificadora, tomando en consideración lo señalado por este Tribunal, a

fin que realicen la correspondiente valoración de las propuestas presentadas ajustando su criterio a los requisitos establecidos en el pliego de cargos y atendiendo lo dispuesto en la ley y su reglamentación.

CUARTO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida mediante Cheque Certificado N°000271, emitido por GLOBAL BANK, por la suma de DOCE MIL CIENTO VEINTE BALBOAS CON 00/100 (B/.12,120.00), según diligencia de consignación N°200-2019, que reposa a folio 027 del expediente del Tribunal.

QUINTO: DEVOLVER a la ESTACIÓN CIENTÍFICA COIBA AIP, las copias autenticadas del expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista N°2019-6-0-0-08-LP-000051, el cual consta de un (1) tomo conformado por cuatrocientos ochenta (480) fojas útiles.

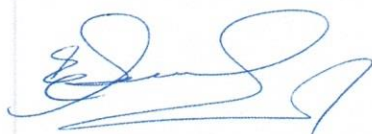
SEXTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

SÉPTIMO: 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.

OCTAVO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°260-2019, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 4, 20, 22, 23, 24, 53, 64, 136, 145, 146, 148, 152 y 153 del Texto Único Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017; artículos 85, 118, 123, 193, 207, 210, 213, 214 y 222 del Decreto Ejecutivo N°40 del 10 de abril de 2018; Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable; artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°329 de 24 de octubre de 2018.

Notifíquese y Cúmplase,



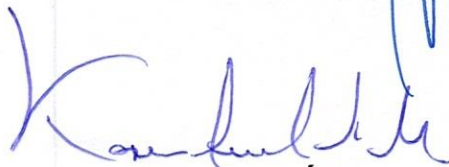
ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado



JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado



KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

