



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 018-2023

RECURRENTE: CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS
(conformado por las empresas ECOGREEN
MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y
ADVANCE LABORATORIOS, C.A.)

ACTO IMPUGNADO: Resolución Ejecutiva N°08-2023 del 23 de enero
de 2023, emitida por el INSTITUTO DE
ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
NACIONALES (IDAAN), por medio de la cual se
rechazan las propuestas dentro del
procedimiento de selección de contratista por
licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN N°039-2023-Pleno/TACP de 28 de febrero de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que, la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que regula la Contratación Pública en Panamá; en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra cualquier acto de adjudicación, declaración de desierto o rechazo de propuestas o cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación en sus artículos 238 al 240 y que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

El INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN), con fundamento en el artículo 47 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, publicó en el portal electrónico “PanamaCompra”, el día 04 de abril de 2022, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 11 de julio de 2022 hasta las 10:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300, cuyo objeto contractual es el “SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL.”

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron abiertas el mismo día de la entrega, es decir, el día 11 de julio de 2022 desde las 10:01 de la mañana, siendo recibidas las siguientes propuestas:

Propuestas Recibidas

Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
Quifar International, S.A.	Ver Propuesta	11-07-2022 09:42 a.m.	2,410,498.40
ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.I.R.L. S.A.	Ver Propuesta	11-07-2022 09:04 a.m.	3,188,078.53

Que el Informe de Comisión Verificadora del acto público en estudio, fechado 15 de julio de 2022, en el cual se recomienda la adjudicación al proponente **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, debido a que cumple con todos los requisitos del pliego de cargos, fue publicado en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 19 de julio de 2022, a las 12:09 p.m., según lo dispuesto en artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, a saber:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Auto Público sea adjudicado al proponente Quifar International, S.A. debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 15 día(s) del mes de julio de 2022.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.



Firma:
Nombre: Evelyn Rios
Cédula: 4-744-7114

Firma:
Nombre: Ana Maria Santamaría
Cédula: 8-751-2429

Firma:
Nombre: Edwin Moreno
Cédula: 4-149-860



Posteriormente, el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), presentó Acción de Reclamo en contra del Informe de la Comisión Verificadora fechado 15 de julio de 2022, ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, dicha Acción de Reclamo fue resuelta mediante Resolución N°982-2022 de 05 de agosto de 2022, y así se dispuso:

PRIMERO: ANULAR PARCIALMENTE lo actuado por la Comisión Verificadora en su Informe de Comisión publicado el 19 de julio de 2022, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" dentro del Acto Público No. 2022-2-66-0-99-LP-019300, convocado por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES** bajo la descripción "**SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL**", con un precio de referencia de **TRES MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SESENTA BALBOAS CON 86/100 (B/. 3,879,260.86)**.

SEGUNDO: ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda a realizar, a través de la **MISMA COMISIÓN VERIFICADORA**, un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, específicamente en el punto 10 de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico, siguiendo el procedimiento que establece artículo 58 Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, motivando de manera clara las razones en las que sustentan su dictamen, en el término que establece el Artículo 69 Lex Cit. y conforme a las directrices expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

Por lo anterior, acatando lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, la misma Comisión Verificadora del acto público en estudio, realizó un segundo análisis parcial de la propuesta presentada por **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, presentando a la entidad un Segundo Informe de la Comisión Verificadora, fechado 19 de agosto de 2022, y determinó lo siguiente:

Luego de realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, específicamente en el punto 10 de la Sección de "Otros requisitos del Pliego de Cargos Electrónico", siguiendo el procedimiento que establece el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020", la Comisión Verificadora realizó una nueva revisión a las Cartas de Experiencia, encontrando los siguientes aspectos:

1. La Carta Expedida por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) cumple con lo solicitado en el Pliego de Cargos debido a que las Fechas de los contratos estipulan que desde el año 2014, **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.** ya tenía experiencia en la comercialización, suministro y manejo del producto.
2. La Carta Expedida por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) no cumple con lo exigido en el Pliego de Cargos, debido a que solo indica que se le adjudicó un contrato el 9 de diciembre de 2011, pero no indica la duración del mismo, por lo que no se puede concluir de la experiencia con Contratos de duración mínima de 12 meses.
3. La Carta de referencia privada emitida por Productos Toledano, no contiene la Certificación del Químico Idóneo que certifique la experiencia de la empresa y la calidad del producto.

En consecuencia, la Comisión Verificadora concluye que **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, incumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos Electrónico y se procede a verificar la propuesta del proponente: **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P., S.A Y ADVANCE LABORATORIOS C.A.**, tal y como lo establece el Artículo 42 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el pliego de cargos:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 y 42 (acápito 11) del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea declarado desierto, debido a que ambos proponentes **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A. y CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P., S.A. Y ADVANCE LABORATORIOS C.A.**, incumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos Electrónico.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 19 día(s) del mes de agosto de 2022.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020

Firma: 
Nombre: Evelyn Ríos
Cédula: 4-744-1114

Firma: 
Nombre: Ana María Santamaría
Cédula: 8-751-2429

Firma: 
Nombre: Edwin Moreno
Cédula: 4-149-860

IMPRESO: ORDENADO POR LA DIRECCIÓN GENERAL

2



Así las cosas, nuevamente el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), presentó Acción de Reclamo en contra del Informe de la Comisión Verificadora fechado 19 de agosto de 2022, ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, dicha Acción de Reclamo fue resuelta mediante Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022, la cual dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR PARCIALMENTE el Segundo Informe de la Comisión Verificadora publicado el día 23 de agosto de 2022, dentro del Acto Público N°**2022-2-66-0-99-LP-019300**, convocado por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES**, cuya descripción es "**SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL**", con un precio de referencia de **TRES MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SESENTA BALBOAS CON 86/100 (B/.3,879,260.86)**.

SEGUNDO: ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda, a través de la **MISMA COMISIÓN VERIFICADORA**, a realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS**, a efectos que se verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 10 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico, y se proceda a emitir un Nuevo Informe de Verificación Parcial, debidamente motivado y atendiendo a las normas que regulan el procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública" y dentro del término que establece el Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, de acuerdo a todas y cada una de las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

Sin embargo, la entidad decidió rechazar las propuestas recibidas dentro del acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-2-66-0-99-LP-019300**, cuyo objeto contractual es el "**SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL**", por medio de la **Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023**, manifestando en sus motivaciones que por causas de orden público e interés social considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público. (Visible en el portal electrónico "PanamaCompra", la cual fue publicada el 25 de enero de 2023, a la 01:47 p.m.)

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, es decir, el día 01 de febrero de 2023, la licenciada **JULIANNY ALEJANDRA ECKHOFF HERNÁNDEZ**, quien actúa en calidad de apoderada especial del **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la **Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023**, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y**



ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN), por medio de la cual se rechazaron las propuestas presentadas dentro el acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-2-66-0-99-LP-019300** (Poder y Recurso de impugnación visible de foja 016 a 034 del expediente del Tribunal).

Que, el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso Impugnación su afianzamiento constituido en Fianza de Impugnación N°**10-40-2004955 de 01 de febrero de 2023**, expedida por **LA REGIONAL DE SEGUROS** a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, teniendo como beneficiarios al **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN) / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por un monto de **TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON 09/100 (B/.387,926.09)**; cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia del acto público. Copia visible a folio 043; diligencia de consignación que reposa a folio 042 del expediente del Tribunal, respectivamente.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto atacado lo constituye la **Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023**, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, por medio del cual se rechazaron las propuestas presentadas dentro el acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-2-66-0-99-LP-019300**.

IV. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

La licenciada **JULIANNY ALEJANDRA ECKHOFF HERNÁNDEZ**, quien actúa en calidad de apoderada especial del **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), sustentó su recurso de impugnación con fundamento en los siguientes hechos:

1. Que, el día cuatro (4) de abril de 2022, se realizó publicación en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el aviso de convocatoria de la Licitación Pública No. 2022-2-66-0-99-LP-019300, correspondiente al "SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL".
2. Que, el día doce (12) de julio de 2022 a las 10:00 a.m., se realizó el acto público para la recepción y apertura de propuestas presentadas en la Licitación Pública



No. 2022-2-66-0-99-LP-019300, correspondiente al "SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL".

3. Que, el día 19 de julio de 2022, se publicó en el portal electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", el primer Informe de la Comisión Verificadora, designada mediante Resolución No.52-2022 de 27 de abril de 2022. Dicha Comisión luego de la revisión y verificación de las propuestas presentadas en el precitado acto público recomendó que sea adjudicado al proponente Quifar Internacional, S.A, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.
4. Que, publicado el precitado informe de comisión, se presentó en tiempo oportuno (22 de julio de 2022), escrito de observaciones el cual, al no ser acogido por la entidad licitante, se procede a interponer por parte de nuestro representado CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, formal acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, el 27 de julio de 2022, admitida mediante Resolución No.954-2022 de 29 de julio de 2022, así mediante Resolución No.982-2022 de 5 de agosto de 2022, la Dirección General de Contrataciones Públicas, resuelve la acción de reclamo anulando parcialmente el informe de la comisión y ordenando que, a través de la misma comisión, se haga un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por el proponente QUIFAR INTERNATIONAL, S.A., toda vez que en las consideraciones y motivaciones expuestas en la citada resolución.
5. Que, cumpliendo la entidad licitante con lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, reúne nuevamente a la Comisión Verificadora, la cual emite su nuevo informe, con fecha del 19 de agosto de 2022, el cual es publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra" el 23 de agosto de 2022, en el cual, en esta ocasión determinó que la propuesta presentada por el proponente QUIFAR INTERNATIONAL, S.A., no cumplió con el requisito No. 10 "Carta de Experiencia". Seguidamente a esto, proceden los miembros de la Comisión Verificadora a la verificar la propuesta presentada por nuestro representado CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, determinado que la misma no cumplió con el requisito No. 10 "Carta de Experiencia".
6. Que, luego de este análisis y verificación, la Comisión Verificadora recomendó a la entidad licitante declarar el citado acto público desierto, dado el supuesto incumplimiento del requisito en cuestión (requisito No. 10 "Carta de Experiencia") por nuestro representado CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS.



7. Que, una vez publicado en informe descrito en el numeral anterior, nuestro representado CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, presento nuevamente formal escrito de observaciones contra el nuevo informe de Comisión, exponiendo y sustentando en base a lo presentado en su propuesta todos los argumentos que a su verificación validan el cumplimiento a cabalidad del requisito en cuestión.
8. Que, al no ser acogido por la entidad licitante ese escrito de observaciones contra este nuevo informe, nuestro representado CONSORCIO ECOGREN POLÍMEROS, procedió por segunda vez a presentar ante la Dirección General de Contrataciones Pública, formal acción de reclamo contra el precitado informe, la cual fue admitida mediante Resolución No. 1099-2022 de 5 de septiembre de 2022.
9. Que, luego de validar todos los argumentos expuesto por nuestro representado en la mencionada acción de reclamo, la Dirección General de Contrataciones Públicas, resuelve mediante Resolución No. 1132-2022 de 12 de septiembre de 2022, anular parcialmente este segundo Informe de la Comisión Verificadora y ordena a la entidad que a través de la misma Comisión Verificadora, se realice un nuevo análisis de la propuesta presentada por nuestro representado en atención al requisito No. 10 "Carta de Experiencia", de acuerdo a todas y cada una de las consideraciones expuestas en la parte motiva la resolución en líneas anteriores descrita.
10. Que, aun cuando el ente rector y fiscalizador en la contrataciones públicas, ordenó a la entidad licitante reunir nuevamente a la Comisión Verificadora, a fin de determinar el cumplimiento o no del Requisito en cuestión, está entidad, distante de lo que dicta el "Principio del Debido Proceso" consagrado en el artículo 32 del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, luego de cinco meses emite una resolución por la cual rechaza las propuestas recibidas y cancela el precitado acto público (Resolución No-08-2023 de 23 de enero de 2023).
11. Que, consideramos oportuno traer ante este digo Tribunal, un pequeño resumen cronológico de aquellas actuaciones que nuestro representado, en aras de hacer valer el principio antes descrito, presentó ante diferentes instancias sin recibir por parte de esta alguna respuesta.
12. Que, el día 23 de septiembre de 2022, fue presentada ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Nota No. ECOM-2022-074, en la cual se le ponían en conocimiento a esta Dirección, como ente fiscalizador de los procedimientos de selección de contratista, que la entidad licitante en vez de acatar lo ordenado por esta, estaba convocando otros procedimientos para adquirir el mismo bien objeto



de esta licitación, mientras este procediendo se mantenía paralizado sin justificación alguna.

13. Que, seguidamente el 29 de septiembre de 2022, se presentó ante el Instituto De Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), un escrito de "Impulso Procesal", solicitando a la entidad dar continuidad al proceso licitatorio, sin embargo, tampoco se recibió ninguna respuesta al respecto.
14. Que, para el 17 de octubre de 2022, nuevamente presentamos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, otra nota (Nota No.ECOM-22-91), solicitando a esta Dirección intervenir en el procedimiento de selección de contratista en cuestión, a fin de que se hicieran valer el Principio de Igualdad de Proponentes, el cual nos estaba siendo vulnerado, sin embargo, la entidad licitante tampoco se pronunció ni dio continuidad a dicho procedimiento.
15. Que, nuevamente presentamos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Nota No.ECOM-22-096 de 7 de noviembre de 2022, (Impulso Procesal), en la cual solicitábamos a esta Dirección ejercer las facultades consagradas en los numerales 12, 13 y 14 del artículo 15 de la Ley Up Supra y hacer el respectivo llamado a la entidad licitante a continuar con el proceso licitatorio, en atención a los Principios de Transparencia, Eficacia, Eficiencia y Economía, establecidos en el capítulo IV del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, no obstante, tampoco se dio ninguna actuación administrativa por parte de la entidad licitante.
16. Que, de todo lo anterior, lo sorprendente de esto fue y es que ninguna de estas comunicaciones y actuaciones realizadas por nuestro representado fue publicadas en el portal electrónico de contrataciones públicas, aun cuando todas fueron debidamente acusadas de recibido.
17. Que, la resolución que recurrimos (Resolución No.08-2023 de 23 de enero de 2023), emitida por la entidad licitante por la cual decide ejercer la facultad de rechazo de propuestas y cancelación del presente acto público, es motivada en ciertos criterios los cuales no guardan relación con este procedimiento de selección de contratista, toda vez que esta entidad, enuncia y trae al escenario jurídico administrativo un hecho que se dio en otro acto público el cual en primer lugar como hemos mencionado no guarda relación con este ni con sus actores. Menciona la entidad licitante en el considerando y motivación de su Resolución No.08-2023 de 23 de enero de 2023, como parte de sus argumentos que para el año 2018 esa entidad llevo a cabo un procedimiento de selección de contratista bajo el número de acto público No.2018-2-66-0-99-LP-013989, y que en este acto público, uno de los proponentes participantes era "uno de los miembros del



- CONOSRCIO ECOGREEN POLÍMERO, específicamente ADVANCE LABORATORIOS C.A., no obstante, tal como menciona la entidad licitante en la precitada resolución y al confrontar el respectivo acto público el mismo en su momento fue declarado desierto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante resolución No.037-2019-Pleno/TACP de 11 de marzo de 2019.
18. Siguiendo con lo expuesto en la resolución en cuestión, vemos que la entidad licitante menciona que luego de declarado desierto el acto público No.2018-2-660-99-LP-013989, esta entidad procedió a formalizar mediante el Reglamento Especial de Contratación del IDAAN, el contrato No.077-2020 con la "empresa ADVANCE LABORATORIOS Y AGUAS INC.". De este contrato, menciona la entidad, surgieron una serie de incidencias e irregularidades las cuales fueron puestas en conocimiento del Ministerio de Salud y de la Autoridad Nacional de Aduanas, lo que dio cabida a la entidad a "resolver administrativamente en contrato No.072-2020".
19. Que, por último, de esta resolución concluye el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), que no considera procedente continuar con el acto público, ya que de llevarse a cado el nuevo informe parcial de la comisión Verificadora, que se ha instruido realizar por la Dirección General de Contrataciones Públicas, quedará recomendado el CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, cuyo miembro ADVANCE LABORATORIOS, CA., ha mantenido al mismo tenedor del 100% de las acciones que ADVANCE LABORATORIOS Y AGUAS, INC, empresa que durante la ejecución del contrato No. 72-2020 entrego productos que no cumplen con las normas de etiquetados, hecho que no ha sido debidamente probado en esta resolución y que aun cuando hubiese lugar que estas empresas puedan o no tener un mismo accionista final, el proponente en este procedimiento de selección de contratista es el CONSORCIO como tal, del cual hemos demostrado su conformación y el porcentaje de acción de cada uno de sus miembros.
20. Que, durante todo el recorrido de esta resolución, vemos que la entidad licitante insiste en vincular un acto público distinto a este, como justificación para cancelarlo, sin embargo esta misma entidad reconoce que la propuesta presentada por nuestro representado el CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, cumple con todo lo exigido en el pliego de cargos y que de volver a reunir a la Comisión Verificadora a cumplir con lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, esta recomendaría su adjudicación a nuestro representado, lo que evidencia claramente como esta entidad vulnera y violenta todos los principios de la contratación pública que consagra la precitada Ley 22.
21. Que, no entendemos cómo puede esta entidad asumir o presumir hechos para tomar una decisión de esta índole, vinculando a nuestro representado con otra persona jurídica que ni siquiera figura dentro del consorcio, ni tampoco como proponente en este acto público, vulnerando los derechos de nuestro



representado, peor aun reconociendo y manifestado que "no tiene la certeza de que, para el acto público de marras, se hayan dado cambios en la composición de las acciones de ADVANCE LABORATORIOS C.A. ", manifestando libremente que estas empresas podrían estar subordinada a una misma persona natural, sin siquiera poder corroborarlo antes de emitir su decisión, somos del criterio que ahondar o profundizar en los argumentos vertidos por la entidad licitante sobre aquella investigación que se lleva a cabo en la Dirección Nacional de Prevención y Fiscalización Aduanera (DPFA), la cual reiteramos no guarda relación con este procedimiento de selección de contratista, ni con nuestro representado directamente, seria alejarnos por completo del contexto del presente acto público.

En base a todo lo expresado solicita que se **REVOQUE** la **Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023**, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, y que se ordene realizar los trámites que han sido omitidos en virtud del Principio del Debido Proceso, a fin de que se restablezca el derecho vulnerado al **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**).

V. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°011-2023/TACP de 02 de febrero de 2023 (Admisión), previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 238, 239, 240 y s.s del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020; admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la licenciada **JULIANNY ALEJANDRA ECKHOFF HERNÁNDEZ**, quien actúa en calidad de apoderada especial del **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), resolución que fue publicada el día 03 de febrero de 2023, en el portal electrónico "PanamaCompra", corriéndose traslado del recurso presentado al **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada remitiera a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", dentro del término de tres (3) días hábiles, el Informe de Conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.



De acuerdo con las constancias procesales del expediente jurídico, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, mediante **Nota N°36-AL fechada 9 de febrero de 2023**, remitió el informe de conducta, en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad. Además, da respuesta a los argumentos del recurrente y adjuntó el expediente administrativo físico del acto público N°2022-2-66-0-99-LP-019300, contentivo de un (1) tomo con 236 fojas útiles.

VII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

De conformidad con lo establecido en los artículos 157 y 159 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

Por consiguiente, al observar que no existe ningún vicio o pretermisión que impida el conocimiento del fondo del recurso de impugnación, este Tribunal procede a realizar el análisis de las diversas etapas que llevaron a la entidad a la decisión tomada en la mediante la **Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023**, con la finalidad de emitir un pronunciamiento cónsono y en derecho, respecto a lo que aquí corresponde y a ello nos avocamos.

Conocida la pretensión del recurrente, ya que el recurso impetrado es en contra de una resolución de rechazo de propuestas y cancelación del acto público, situación que se encuentra regulada en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en conjunto con el contenido de la documentación del acto público impugnado, este Tribunal entra a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes realizar una verificación de la actuación llevada a cabo por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, como entidad licitante, a fin de determinar si se realizó dentro del marco de la ley, para posteriormente proceder a tomar la decisión que desate la controversia planteada.

Como quiera que estamos ante una Licitación Pública, debemos remitirnos al contenido de las normas que versan sobre la misma, cuya selectividad se determina mediante el menor precio ofertado, siempre que se cumpla con todos los requerimientos descritos como exigencias mínimas por el pliego de cargos y especificaciones técnicas, de conformidad al siguiente texto normativo:

“Artículo 58: 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). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de



riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

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

....

6. Una vez conocidas las propuestas, quien presida el acto preparará un acta que se adjuntará al expediente, en la que se dejará constancia de todas las propuestas admitidas o rechazadas en el orden en que hayan sido presentadas, con expresión del precio propuesto, del nombre de los participantes, de los proponentes rechazados que hayan solicitado la devolución de la fianza de propuesta, del nombre y el cargo de los servidores públicos que hayan participado en el acto de selección de contratista, así como de los particulares que hayan intervenido en representación de los proponentes, y de los reclamos o las incidencias ocurridos en el desarrollo del acto. El acta será de conocimiento inmediato de los presentes en el acto y será publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.

8. 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.

9. 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."

Para este acto público **la modalidad de adjudicación sería global** y cómo criterio de selección se estableció que **sería adjudicado al proponente que ofertara el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.**

En ese sentido, en atención al principio de economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública señala en el artículo 27 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten, por lo que, nos concierne examinar cada una de las piezas procesales descritas en el registro electrónico del presente acto público, no sin antes manifestar que del estudio pormenorizado del acto público, siguiendo los parámetros establecidos en las normas de contrataciones públicas, observamos que no estamos ante un acto público que quebranta los aspectos formales que pudiesen acarrear en algún vicio de nulidad, por lo tanto procedemos a valorar la petición formulada por el recurrente.

Lo primero es verificar el pliego de cargos, su contenido y descripción del objeto contractual, lo cual reviste de vital importancia puesto que guarda relación con los principios que rigen los procesos de selección de contratista y que garantizan la



participación en igualdad por parte de los proponentes. Esto tiene que ver no solo con el respeto al principio del debido proceso, sino también con las reglas de transparencia que rigen los contratos que celebran las entidades y se desarrollan dentro del marco del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Una vez analizado esto, encontramos que la estructuración del pliego de cargos se encuentra realizada en lo que a derecho corresponde respetando el debido proceso y permitiendo la igualdad de los proponentes.

Nos adentramos ahora a la valoración de la encuesta administrativa, atendiendo funcionalmente el estudio de las diversas gestiones incursionadas por la entidad licitante, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAA)**, frente a las pretensiones externadas por el recurrente dentro del acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-2-66-0-99-LP-019300**.

Tenemos que, de conformidad con lo establecido en el pliego de cargos, se recibieron dos ofertas para participar del acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-2-66-0-99-LP-019300**, según los términos de referencia, fueron abiertas el mismo día de la entrega, es decir, el día 11 de julio de 2022 desde las 10:01 de la mañana, siendo recibidas las siguientes propuestas:

Propuestas Recibidas

Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
Quifar International, S.A.	Ver Propuesta	11-07-2022 09:42 a.m.	2,410,498.40
ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P. S.A	Ver Propuesta	11-07-2022 09:04 a.m.	3,188,078.53

Que, una vez revisadas las propuestas por la Comisión Verificadora debidamente designada por la entidad licitante, la misma emite el Informe de Comisión Verificadora del acto público en estudio, fechado 15 de julio de 2022, en el cual se recomienda la adjudicación al proponente **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, debido a que cumple con todos los requisitos del pliego de cargos, dicho informe fue debidamente publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 19 de julio de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2022.

Tenemos que, el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), presentó Acción de Reclamo en contra del Informe de la



Comisión Verificadora fechado 15 de julio de 2022, ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual fue resuelta mediante Resolución N°982-2022 de 05 de agosto de 2022, que Anuló Parcialmente el Informe de la Comisión Verificadora fechado 15 de julio de 2022 y ordenó que la misma Comisión Verificadora realizará un nuevo análisis de la propuesta presentada por **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.** específicamente en el punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos.

Siendo así, la misma Comisión Verificadora del acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300, acatando lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, realizó un segundo análisis parcial de la propuesta presentada por **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, presentando a la entidad un Segundo Informe de la Comisión Verificadora, fechado 19 de agosto de 2022, donde concluye que el proponente **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.** incumple los requisitos del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos, por ello, procede a realizar la verificación de la propuesta de **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), determinando que la misma también incumple los requisitos del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos, por ello su recomendación es declarar desierto el acto público, ya que ninguno de los proponentes cumple con todos los requisitos del pliego de cargos.

Tal como se puede observar en el registro electrónico del acto público en estudio, vemos que, nuevamente el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), al no estar conforme presentó formal Acción de Reclamo en contra del Segundo Informe Parcial de la Comisión Verificadora fechado 19 de agosto de 2022, ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, dicha Acción de Reclamo fue resuelta mediante **Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022**, la cual anuló parcialmente el Segundo Informe de la Comisión Verificadora fechado 19 de agosto de 2022 y ordenó a la misma Comisión Verificadora realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), a efectos de que se verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos y se proceda a emitir un Nuevo Informe de Verificación Parcial debidamente motivado y atendiendo las normas del procedimiento.



En virtud de lo anterior, la entidad en cumplimiento de la normativa que regula la contratación pública y de lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, de acuerdo con el principio de legalidad y acatando el debido proceso, debió convocar nuevamente a la misma Comisión Verificadora del acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300, para que realizara lo ordenado por la **Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022**, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Sin embargo, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, desatendiendo totalmente lo ordenado por la **Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022**, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas, violentando el debido proceso y el principio de legalidad emite la **Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023**, manifestando en sus motivaciones que por causas de orden público e interés social considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300, cuyo objeto contractual es el **“SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHLLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL”**.

VII. i. SOBRE EL RECHAZO DE PROPUESTAS:

Siendo así, es importante analizar la actuación que llevó a cabo el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, con la finalidad de determinar que la entidad administrativa actuó en apego al ordenamiento jurídico para el rechazo de propuestas y cancelación del acto público.

Tenemos entonces, que luego de recibidas las ofertas y a pesar de que en virtud de Acción de Reclamo en contra del Segundo Informe Parcial de la Comisión Verificadora fechado 19 de agosto de 2022, la Dirección General de Contrataciones Públicas, mediante Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022, anuló parcialmente el Segundo Informe de la Comisión Verificadora fechado 19 de agosto de 2022 y ordenó a la misma Comisión Verificadora realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), a efectos de que se verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos, la entidad licitante emite el acto impugnado lo que contraviene el procedimiento establecido tanto en el Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, como en el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.



Vemos que, la entidad licitante en el Informe de Conducta presentado explica sus motivaciones para aplicar su facultad extraordinaria de rechazo de ofertas, así:

Que luego de analizado el criterio expuesto por el Ministerio de Salud y por la Autoridad Nacional de Aduanas y en atención a lo dispuesto en la Ley No. 77 de 28 de diciembre de 2001 "Orgánica del IDAAN", la cual establece como función y obligación del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en forma continua, eficiente y segura a sus usuarios, cumpliendo con las normas de calidad de agua potable y de calidad de servicio, se reitera que el agua potable es materia de salud pública y que es función esencial de esta Institución, velar por la salud de la población.

Que por lo tanto, al ser el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), el brazo técnico del Ministerio de Salud, en materia de agua potable, considera no procedente, continuar con un Acto Público, en el cual de llevarse a cabo el nuevo Informe Parcial de la Comisión Verificadora, que se ha instruido realizar, quedará recomendado el CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, cuyo miembro ADVANCE LABORATORIOS, C.A., ha mantenido al mismo tenedor del 100% de las acciones que ADVANCE LABORATORIOS Y AGUAS, INC., **empresa que como hemos mencionado, durante la ejecución del Contrato No. 77-2020, entregó productos que no cumplen con las normas correspondientes al etiquetado situación que como ha señalado el Ministerio de Salud, pudiera ser y es utilizada para enmascarar alteraciones en el producto, siendo estos para el consumo humano ya que pudieran ocasionar daños a la salud de la población.**

Que se enfatiza lo anterior, toda vez que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), no tiene la certeza de que, para el Acto Público de marras, se hayan dado cambios en la composición de las acciones de ADVANCE LABORATORIOS, C.A., lo que podría conllevar a que ambas empresas continúen subordinadas a una misma persona natural. Es decir, que directa o indirectamente están bajo el control común de una misma persona y que puedan incluso compartir y

utilizar los mismos recursos y procedimientos para llevar a cabo sus actividades comerciales.

Que los hechos expuestos, no crean seguridad y confiabilidad, en las aludidas empresas y, por ende, en los productos que ofertan, lo que no genera confianza ni garantía de que no existirá riesgo para la salud de las personas.

De manera que a criterio de la entidad licitante, estas motivaciones son causas de orden público e interés social, por ello, las ofertas fueron rechazadas y a la vez se canceló el acto público de selección de contratista, vemos que se configuró al menos una de las condiciones que la ley regula, como lo es la recepción de ofertas, sin embargo, el acto impugnado se encuentra basado en ciertos criterios subjetivos planteados por la entidad licitante, los cuales a criterio de este Colegiado no guardan relación con el procedimiento de selección de contratista en estudio, toda vez que la entidad se basa en un hecho que se dio en otro acto público, el cual no está concatenado con éste ni con sus proponentes, ya que los argumentos sostenidos por la entidad son meras especulaciones o suposiciones; esto no puede ser permitido bajo ningún argumento, sobre todo cuando la entidad licitante sustenta que de llevarse a cabo por la Comisión Verificadora el Nuevo Análisis Parcial de la propuesta de **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), como se ha ordenado realizar quedará recomendado para la adjudicación el proponente **CONSORCIO**



ECOGREEN POLÍMEROS (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**).

con su actuar la entidad esta menoscabando el derecho del proponente que confió en la voluntad de la entidad para presentar su oferta.

En este sentido, el artículo 74 de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020 confiere a las entidades la atribución extraordinaria para rechazar las propuestas después de haberlas recibido y antes de la adjudicación, siempre que esta encuentre su fundamento en causas de orden público o de interés social:

“Artículo 74. Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público.

En caso de que se hubieran recibido propuestas por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas e propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación.

Cuando la entidad ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta, el acto público quedará en estado de cancelado, salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas contra el acto administrativo que declara el rechazo de la propuesta”.

Es válido tomar en cuenta que, posiblemente la entidad licitante invocó su facultad discrecional de rechazo de propuestas y cancelación del acto público, tomando en cuenta el evitar una posible afectación económica para la Administración, no obstante, esto debió haberlo motivado y explicado, más no concluir que los hechos narrados no crean seguridad y confiabilidad en una de las empresas que conforman el Consorcio, y por ende en los productos que ofrecen, lo cual a su criterio no genera confianza ni garantía de que no existirá riesgo para la salud de las personas, al contrario la entidad debió sustentar sus motivaciones haciéndose acompañar con las respectivas pruebas y sustentos documentales que las respalden, no solo argumentar posibles situaciones de las cuales no se tiene certeza jurídica ni fáctica.

Recordemos que la entidad no es la única a quien debe velársele sus intereses y derechos pues el recurrente también los tiene, y es responsabilidad de la Administración brindarle las explicaciones a detalle del porqué se le rechaza o cancela su oferta y no únicamente indicar que lo hace en virtud de que puede existir la posibilidad de que la empresa **ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**, la cual forma parte del **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS**, no genera seguridad y confiabilidad en que no existe riesgo para la salud de las personas en los productos que ofrece.

Es válido recordarle a la entidad licitante que el principio de legalidad es fundamental en el derecho público, conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un



conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción, este principio de legalidad asegura la seguridad jurídica, ya que es la regla de oro del derecho público y en tal carácter actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho, ya que el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas, así la Administración pública no puede actuar por autoridad propia, sino ejecutando el contenido de la ley, en este caso en particular la ley de contratación pública.

Por ello, este principio de legalidad es, sin lugar a dudas, el principio más importante del derecho administrativo, puesto que establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le son atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades, siendo así, no puede la entidad actuar contrario a lo que establece la ley y el procedimiento, puesto que la Administración se sujeta especialmente a la ley.

Tenemos que, la propia entidad reconoce que la propuesta presentada por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS**, cumple con todo lo exigido en el pliego de cargos y que, de volver a reunir a la Comisión Verificadora a cumplir con lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, esta recomendaría su adjudicación a este proponente, lo que evidencia claramente que con el acto impugnado la entidad vulnera y violenta todos los principios de la contratación pública que consagra el Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020.

Ante la imposibilidad de tener como válidas las motivaciones que señala la entidad licitante, no podemos menos que llegar a la conclusión de que existe una falsa motivación, ello debido a que el argumento utilizado para rechazar las propuestas y cancelar el acto público de selección de contratista no puede ser considerado como de orden público ni de interés social, ya que se encuentra basado en suposiciones y situaciones que se dieron en un acto público distinto con personas jurídicas distintas que participaron como proponentes, tomando siempre como norte el principio de transparencia.

Es válido recordar que cada acto de selección de contratista, por minúsculo que sea su precio de referencia, cuesta dinero y tiempo a los proponentes, los cuales incurren en gastos para su participación y también para el propio Estado, por ello en la medida que se cometen desatinos, se compromete la ejecución presupuestaria y finalmente la esperanza de los administrados, debido a que los particulares no tienen por qué soportar el error de la Administración, entonces deberá encontrar una medida racional, coherente y justa para ambas partes.

Este Colegiado no tiene la posibilidad de avalar el rechazo de las propuestas y la cancelación del acto público, por cuanto no se encuentra respaldado en el único medio de prueba que es el expediente administrativo de la entidad, mismo que se



encuentra publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, y a pesar de que es una facultad del servidor público en el ejercicio de la adquisición de compras y suministros a través de la normativa que regula la contratación pública, esta debe ejercerse sobre la base de una adecuada, veraz y sólida motivación, que evidencie en su causa u objeto que su activación surge como producto del devenir acaecido por hechos sobrevinientes a la convocatoria en la selección del contratista.

La facultad de rechazo de propuestas no responde a la corrección de deficiencias procedimentales, ni debe ser utilizada para enmendar condiciones o requerimientos de las especificaciones técnicas de los bienes solicitados, ya que si fuere ese el caso el acto administrativo no tendría una correcta motivación.

Tenemos el momento propicio para explicar que si bien, los términos de orden público e interés social son jurídicamente indeterminados, están constitucionalmente amparados en nuestra Constitución Política, los cuales demandan una interpretación coherente y conforme con la realidad, de forma tal que, en materia de contrataciones públicas, se hace preciso manifestar los problemas que realmente obedezcan a situaciones concretas con las respectivas pruebas que las respalden.

Así vemos que, nuestra Constitución Nacional, establece en su artículo 32 el principio del debido proceso, siendo este un derecho fundamental, el cual irradia para todas las ramas del derecho y también consagra en su artículo 266, la plena justicia en la adjudicación:

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

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

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.”

(El subrayado es del Tribunal)

En este sentido, tenemos que la motivación del acto administrativo es una garantía inserta en el derecho al debido proceso contemplado en el artículo 32 de la Constitución Política, cuando señala que el juzgamiento debe ser conforme a los trámites legales; en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, y en los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, que disponen que las actuaciones administrativas de todas las



entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo es un aspecto fundamental para la emisión del mismo.

Resulta importante agregar que no podemos avalar un concepto basado, en que las entidades tengan la potestad de invocar indiscriminadamente un rechazo de las ofertas, en virtud de la atención para la cual fueron creados, ya que va más allá, dado que los proponentes también cuentan con el derecho a la prudencia de la Administración, al igual que debe gozar de una convincente motivación.

Por ello, la entidad al decidir sin motivar vulnera el debido proceso, la ley especial, la Carta Fundamental, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la tutela administrativa efectiva, al carecer de una fundamentación real que sustente a los proponentes la razón o razones por la cual la entidad decidió rechazar las ofertas presentadas, y no dejarlo a la interpretación de los participantes, quienes acuden al acto público de selección de contratista con la ilusión de que a menos la administración razone sus decisiones.

Teniendo en cuenta que con la motivación de las resoluciones lo que se pretende es garantizar plenamente el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas, y que las partes sepan las razones por la cual la Administración se ha pronunciado de tal o cual manera, pues, no sólo implica el razonamiento de una decisión administrativa, sino que también que los que no se benefician con el acto administrativo conozcan los argumentos que le impidieron la concesión del acto público.

La falta de motivación resulta injurídico, y que deja en absoluto en desamparo a los administrados que reclaman una decisión fundamentada, lo que incluso provoca un estado de indefensión al no saber que argumentar, precisamente por desconocer los motivos reales para el rechazo de las propuestas y la cancelación del acto público de selección de contratista.

Es necesario indicarle a la entidad licitante, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)** que ex post, a la celebración del acto, en su etapa ejecutiva, puede realizar las medidas de debidas diligencias necesarias para asegurar la inocuidad de los productos, siendo ella la autoridad regente de la producción y distribución de agua potable a nivel nacional. Este colegiado reconoce una genuina preocupación por parte de la entidad licitante, sin embargo, dicha preocupación debe encaminarse sobre los senderos de la legalidad y la constitucionalidad, no todo riesgo permite la actuación de la



administración de manera discrecional, tal actuación debe ponderarse bajo un mínimo de racionalidad, tomando en cuenta si ese riesgo es previsible e inminente, y que no sea producto de una apreciación que, aunque se genere de buena fe, resulta subjetiva según los límites de la juridicidad, no deja de ser por esto, pues, una simple apreciación o preocupación que puede ser mitigada con mecanismos que no frusten el objeto de la contratación ni el suministro del bien. Y es que la administración al tomar sus decisiones debe tomar en cuenta que los participantes del acto público tienen derechos que no pueden ser vulnerados, máxime si a ello agregamos que es la propia entidad la que ha adelantado un juicio de valor sobre el cumplimiento de todos los requisitos del pliego y del acto de selección de contratistas.

Adicionalmente, es válido resaltar la importancia de la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, conforme al principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, el cual se encuentra incorporado en el artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, el cual señala que están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, protegiendo los derechos de la entidad, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas o terceros, así como a actuar ajustados al ordenamiento jurídico, siendo responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la Ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta. Por ende, consideramos oportuno orientar a la entidad a conducir los procedimientos de contratación pública, según el ordenamiento jurídico correspondiente.

Es el criterio de este Colegiado, que el rechazo de propuestas, una vez recibidas las ofertas, una es posterior a la adjudicación y la otra anterior, procede cuando la decisión se encuentre fundamentada sobre aspectos de interés público, debidamente motivados o por hechos sobrevinientes dentro del procedimiento de selección de contratista; así resulta aplicable el rechazo de propuestas, siempre que su origen sean razones posteriores a la recepción de las propuestas y que estas a su vez impidan continuar con el procedimiento de selección de contratista.

La facultad discrecional de rechazo de propuestas y cancelación del acto público, según el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, debe ser desplegada sobre el sustento de una sólida motivación, la cual evidencia que su activación es producto de hechos ocurridos posteriores a la convocatoria y celebración del acto público; cuyo propósito es preservar un valor superior, que de otra manera haría imposible la continuidad de la escogencia del contratista, incluso después de presentadas y abiertas las propuestas; puesto que se estaría contrariando el principio de economía, el cual es un instrumento normativo, que resguarda la esencia misma del acto público, porque implica una



verdadera construcción del emolumento de la contratación, para brindar el suministro o servicio que se requiere.

Lo anterior evidencia que el acto administrativo impugnado carece de una debida motivación, vulnerando directamente el principio de transparencia que regenta los actos de contrataciones públicas y el deber de motivación de los mismos, tal como está descrito en los artículos 26 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales disponen lo siguiente:

Ley 22 de 27 de junio de 2006

Artículo 26: En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas: ...5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto. (el subrayado es del Tribunal).

Ley 38 de 31 de julio de 2000

Artículo 155: Serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelvan los recursos;
3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
4. Cuando así se disponga expresamente por la Ley. (el subrayado es del Tribunal).

La falta de motivación del acto administrativo se constituye en una causal de nulidad, según lo ha manifestado este Tribunal a través de sus precedentes, así como la propia jurisprudencia que emana de los fallos emitidos por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en los cuales expone lo siguiente:

“... La falta de motivación del acto impugnado, viola el principio del debido proceso consagrado en el artículo 32 de la Constitución Nacional, y previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N° 38 de 31 de julio de 2000): que en su artículo 201, inciso 31, define el Debido Proceso Legal, como:

“Debido Proceso Legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (el subrayado es de la Sala)

En consecuencia, esta definición resuelve dos (2) cuestiones a saber: la relación con el tema de la juridicidad en las actuaciones administrativas, y la relación indudable con la garantía del debido proceso.

El administrativista argentino, Héctor J. Escola ha admitido, que el Principio del Debido Proceso, debe extenderse a los procedimientos administrativos. Veamos:

“El procedimiento administrativo, por ende, debe reconocer y admitir la garantía del debido proceso legal, no ya por aplicación de preceptos constitucionales que la administración pública no puede desconocer, sino incluso como exigencia de una mejor administración, ya que el administrado, como se sabe, con sus peticiones y reclamaciones, es coadyuvante importante en el logro de una actividad administrativa legítima y eficaz. Si la Administración Pública debe reconocer las garantías del debido proceso legal, si al administrado le corresponde exigir esa garantía, no es sólo por su situación subjetiva, jurídicamente amparada, sino porque en el campo del derecho administrativo se suma a esa consideración la de que el particular debe gozar de esa prerrogativa para poder cumplir últimamente su rol de gestor indirecto del interés público.”

La Sala Tercera, en cuanto a la vulneración de este Principio de Derecho Administrativo, en fallo de 28 de enero de 2002, sentenció lo siguiente:

“Es importante acotar, que el derecho a recurrir contra las resoluciones que afectan un derecho subjetivo constituye, precisamente, un elemento integrador de la garantía fundamental del debido proceso, que en nuestro medio tiene rango de derecho fundamental. La jurisprudencia de la Sala Tercera ha sostenido reiteradamente, que “Esta garantía instrumental incluye la oportunidad de conocer los cargos deducidos en su contra y poder hacer los descargos correspondientes; aportar pruebas y participar en su práctica; derecho de alegar; así como a una decisión acto administrativo debidamente motivado; y impugnar el mismo a través de los recursos legales previstos.”



Los actos que dicta la Administración Pública están regidos por la normativa legal y deben ser motivados, ya que la exposición de los hechos y de los fundamentos de derecho que conducen a que se dicte un acto administrativo es fundamental para el debido proceso, así el administrado que se sienta afectado en su derecho subjetivo podrá conocer las razones por las cuales la administración llegó a esa decisión.

Conforme con la Doctrina del Derecho Administrativo, la Administración se enfrenta a la eventualidad en la graduación de los efectos proferidos frente al administrado, de enervar sus propios actos, ya sea anulándolos o revocándolos de acuerdo al nivel de afectación generada al administrado.

Así, tanto la revocación como la anulabilidad del acto son potestades que la doctrina administrativa ha indicado al respecto lo siguiente:

“Cuando la Administración revoca un acto administrativo, lo que está haciendo en realidad es declarando que el mismo es inoportuno o ilegal, declaración que ésta facultada para hacer en la medida en que la revocación se materializa en un acto administrativo que goza de privilegio de la ejecutoriedad...” (Santos Rodríguez, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal. Universidad Externado de Colombia, Página 82).

Por lo cual el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, de los presupuestos legales para la revocabilidad del acto, la capacidad de generar ésta o anularlo, así:

“Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. ...
3. ...
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

En contra de la decisión de **revocatoria o anulación**, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la ley” (el resaltado es del Tribunal)

Como quiera que esta facultad nos está consagrada como parte de nuestras competencias por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, esta Colegiatura considera que le asiste la razón al recurrente, puesto que de acuerdo con la **Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022**, emitida por la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, se **ANULÓ PARCIALMENTE** el Segundo Informe de la Comisión Verificadora fechado 19 de agosto de 2022 y se **ORDENÓ** a la misma Comisión Verificadora realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), a efectos de que se verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos y se proceda a emitir un nuevo informe de verificación Parcial debidamente motivado y atendiendo las normas del



procedimiento, por ello, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada emitida por la entidad licitante y **restablecer el derecho vulnerado al recurrente**.

Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que establece las facultades de decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El cual dice lo siguiente:

“Artículo 244: 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 confirmar, modificar o **revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista** o anular lo actuado por la entidad contratante.” (el subrayado y resaltado es del Tribunal)

Al respecto, debemos recordarle a la entidad que, una vez publicada la decisión del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el Sistema Electrónico de “PanamaCompra”, debe acatar en el término de la ley dicha decisión tal como lo establece el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, cuando a la letra dice lo siguiente:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.
La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso.”

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por el recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

En atención a todo lo anteriormente valorado, y la debida motivación, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

RESUELVE:

PRIMERO: **REVOCAR** los efectos de la **Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023**, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAAN)**, por medio de la cual se rechazaron las propuestas presentadas dentro el acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300.

SEGUNDO: **RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO** al proponente **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), en el sentido de ordenarle a la entidad licitante cumplir con el debido proceso aplicando el principio de legalidad y acatar lo dispuesto por

análisis parcial de la propuesta presentada por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), a efectos de que se verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 10 de la Sección de "Otros Requisitos" del pliego de cargos y se proceda a emitir un nuevo informe de verificación Parcial debidamente motivado y atendiendo las normas del procedimiento.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la **Fianza de Impugnación N°10-40-2004955 de 01 de febrero de 2023**, expedida por **LA REGIONAL DE SEGUROS** a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, teniendo como beneficiarios al **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN) / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por un monto de **TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON 09/100 (B/.387,926.09)**; cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia del acto público.

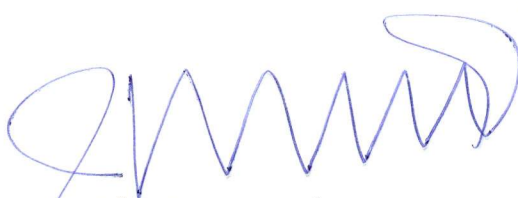
CUARTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno; salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: 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.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°018-2023/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

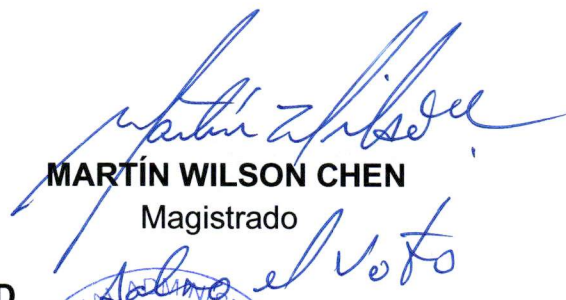
Notifíquese y Cúmplase,



JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



LUIS MARISCAL
Magistrado



MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado



MANUEL BECKFORD
Secretario General





REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MARTÍN WILSON CHEN, EN PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR EL PROPONENTE CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No.08-2023 DE 23 DE ENERO DE 2023, DICTADA POR EL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (I.D.A.A.N.).

Con todo respeto y consideración me veo en la necesidad de reiterar mi desacuerdo con la resolución suscrita por el resto de mis homólogos (Resolución No.039-2023-Pleno/TACP de 28 de febrero de 2023) la cual fundamento de acuerdo al artículo 115 del Código Judicial, norma supletoriamente aplicable de conformidad al artículo 4 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, positiva al momento de la convocatoria del presente procedimiento de selección de contratista por Licitación Pública No. 2022-2-66-0-99-LP-019300, llevada a cabo para el “SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHLLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL”, y que fundamento de la siguiente manera:

Si bien estamos ante una decisión en la que la entidad utilizó una de sus prerrogativas, las cuales son de naturaleza reglada y cuyo nacimiento se encuentra en la ley (art. 74 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006) para así declarar el rechazo de ofertas; sin embargo, la entidad valoró un tema de suma importancia para fundamentar su decisión, cual es el antecedente de dudas respecto al producto ofrecido de uno de los integrantes del Consorcio, ocurrido en otro caso, que aparenta cumplir con todos los requisitos del pliego de cargos, pero debido a su importancia, a menos debió activar las alarmas de este cuerpo colegiado, con el propósito de cerciorarse de que el objeto contractual cumpliera en su totalidad con lo que la institución busca y que además goce de la seguridad y certeza necesaria por temas de salubridad pública, tomando en cuenta de que no se trata de un asunto de poca importancia, todo lo contrario, es una cuestión que incumbe a todos los ciudadanos nacionales, extranjeros y transeúntes que beben el agua potable en nuestro país.

Con esto no estamos afirmando una postura en particular, pero sí deberíamos tomar las precauciones pertinentes para no cometer un error que a futuro pueda generar implicaciones de magnitudes incalculables en detrimento de nuestra población y que, en este, momento, al recaer la responsabilidad en nuestras manos, deberíamos al menos buscar una respuesta idónea que nos otorgue tranquilidad y certeza para la seguridad nacional, pues el ente rector en materia de salubridad pública advirtió dentro del dossier



y exaltado en el acto, a través de la Nota No. 0018-DMS-2023 de 5 de enero de 2023, lo siguiente:

“

Por lo antes expuesto somos del criterio técnico jurídico, para recomendar al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales IDAAN, evitar o suspender el uso inmediato de cualquier producto que valla a ser utilizado para la potabilización del agua, para el consumo humano, que no cumpla con las normas de seguridad para la población.

(Énfasis suplido).

”.

Hemos mencionado en anteriores resoluciones, apoyado en el principio de eficacia, que el procedimiento de selección de contratista es un medio para lograr la finalidad, más no es el fin, sino el instrumento para llegar a ese ideal perseguido. En ese sentido, la actividad administrativa que se pretende desarrollar, debe ser invariablemente racional, cuyo objetivo debe redundar siempre en la satisfacción de un interés público, pues, de nada valdría llevar a cabo un procedimiento perfecto, si el fin a alcanzar no se encuentra satisfecho, y menos cuando se tratan de temas de salud y/o seguridad pública, dos derechos que defenderemos en todo momento por ser la vida humana el bien jurídico tutelado de mayor valía de acuerdo a nuestro texto constitucional y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Dentro de la causa en valoración, lo único que pretendí conveniente y necesario es que se practicara una medida para mejor proveer y se sometiera a prueba el objeto contractual, con el propósito de tener certeza de parte de personal idóneo (laboratorio nacional) respecto a los litros de “POLIMERO CATIONICO POLY DIALYLDIMENTHLLAMMONIUM CHLORIDE” que pretende proporcionar el proveedor y los cuales serían utilizados en las plantas potabilizadoras del I.D.A.A.N. a nivel nacional, que si bien sería una excepción al caso; no obstante, el mismo vale la pena aclarar por lo delicado del asunto y por la duda que despertó una de las empresas integrante del consorcio en su momento y que mantiene preocupado a la institución, lo cual resulta palpable en la Resolución Ejecutiva No.08-2023 de 23 de enero de 2023, y que es una viva manifestación y aplicación de los principios generales de la contratación pública, que de acuerdo a nuestra legislación deberán contribuir a la construcción de un sistema de protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos. Dichos principios van de la mano con los valores éticos de la contratación pública, lo que debe generar compromiso, cumplimiento, confianza, honestidad, integridad, probidad, servicio y transparencia, para así estar dentro de un escenario propicio y de confianza de nuestros administrados o a menos una aproximación, con la certeza en casos de duda de que los proponentes, o adjudicatarios cumplan su rol de satisfacción.

No vemos porque no irse a una medida probatoria, para asegurarnos que los resultados sean satisfactorios, y así garantizar que esa finalidad que persigue el contrato administrativo se encuentre orientado al servicio objetivo del interés general, resguardando los mínimos vitales, partiendo de que el centro es el ser humano.



En ese sentido, la entidad valoró garantizar su seguridad y la de toda persona que convive en suelo panameño, incluso la que se encuentra de paso; por consiguiente, nuestro deber es el de utilizar parámetros de mayor exigencia, dado la importancia del asunto y los antecedentes que han sido citados por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, con el respaldo probatorio de prueba de informe de otras entidades públicas, las cuales se constituyen en documento público y que tiene validez probatoria, pues, a contrario del fallo de mayoritario, no se tratan de meras especulaciones ni apreciación, sino apoyada en evidencias convincentes y que desata la duda razonable de parte de la entidad, lo cual no se han podido refutar dentro de la presente encuesta administrativa, y que al no solventarse la perplejidad, continuará esta incertidumbre sobre uno de los integrantes del consorcio, que ha abierto la desconfianza y el temor de la institución, no encontrando razones de peso como para no esclarecerlos, tomando en cuenta que el interés público está por encima del interés particular, ni tampoco vemos apreciados obstáculos como para no esclarecerlos en esta etapa de competencia funcional. ¿acaso esto no constituye nuestro deber jurídico como juzgadores? Procurar la certeza y claridad jurídica dentro de los procesos, y no continuar desplazando la responsabilidad ante otras instancias. Incluso, dentro de la presente causa, el Onus Probandi recae en el actor y frente a los cargos que formula la Administración, sustentada en evidencias como documentos públicos, los cuales requieren ser enervados bajo la técnica jurídica, por lo que inclusive se habla y aduce dentro del contexto motivacional del debido proceso, pero cual advierte que, ante la duda de la Administración, debe esclarecerse ante el ejercicio que como juzgadores debemos propiciar en nuestras decisiones. En ese sentido, el actor del recurso impetrado no ha derrumbado la postura de la entidad, tampoco la decisión de mayoría, quien se ha basado en conjeturas que carecen de peso jurídico, sobre todo cuando del caudal probatorio la vacilación en la confianza de uno de los integrantes del CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS aún persiste.

Pero resulta paradójico que se utiliza la carga dinámica de la prueba como parte de la propia Administración, cuando es natural que ésta recaiga en el impugnante, que la institución en sus actos tiene validez y certeza jurídica, conforme a la Doctrina Administrativa y que dicha certeza y validez no se ha podido descartar bajo ningún elemento probatorio, sino únicamente bajo argumentación fáctica que en nada reemplaza el tema probatorio.

Sobre el tema de la ética en las contrataciones con el Estado la Dra. Miriam Ivanega ha manifestado que” *referirse a la dimensión ética de los contratos públicos es aludir a la finalidad pública a cumplir, a la eficiencia y la legalidad del procedimiento utilizado, a la adjudicación debidamente motivada, a la ejecución acorde con los parámetros iniciales y a los objetivos perseguidos*” (Ivanega, Miriam. *Retos en la Contratación Pública en Iberoamérica. Homenaje a Allan R. Brewer- Carias. Segunda Edición, Pág.252*).

En definitiva, una adjudicación justa también contempla los principios éticos y los postulados generales orientadores que desarrollan la actividad administrativa de la contratación estatal, puntos de vistas que deben ser tomados en cuenta para que el Estado goce de una finalidad adecuada, libre de preocupación de no provocar un mal mucho peor del que posteriormente existan arrepentimientos imposibles de retrotraer, sin olvidarnos que hacia ese ideal apuntó las reformas inducidas por la Ley No. 153 de 2020, sobre la reciente modificación a la ley de contratación pública, lo cual tiene fundamento en su contenido normativo y que es desarrollado a través de la Resolución No.285-2021 de 22 de abril de 2021, *que aprueba el Código de Ética en la contratación estatal*, cual legisla que la conducta ética es vinculante del mismo modo a todos los proponentes y aspirantes a contratar con el Estado, lo cual no es permisible excluir algunos por proponentes que vulnere la misma.

Así las cosas, como quiera que la decisión de mayoría no me satisface ni me convence y también me genera dudas, al no compartir la decisión de mayoría, éstas son las razones por la cual no avalo el fallo mayoritario, toda vez que mantengo una promesa y compromiso de garantizar la salud en todas sus dimensiones, por ende, en vista de los razonamientos expuestos, y como quiera que la mayoría tiene un criterio cual no comparto, respetuosamente, Salvo mi Voto.


MARTÍN WILSON CHÉN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

