



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 062-2021

RECORRENTE: CENTROEQUIPOS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN DE DECLARACIÓN DE DESIERTO N°002 de 14 de junio de 2021, emitida por el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, por la cual se declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2019-0-16-0-08-LP-015218.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN N°091-2021-PLENO/TACP de 6 de agosto de 2021. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

En atención a que el procedimiento de selección de contratista, dentro del que se encuentra el acto acusado de ilegal, se convocó antes de la entrada en vigencia de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, que reformó la Ley No.22 de 27 de junio de 2006, que regula las Contrataciones Públicas, debemos atender lo dispuesto en el artículo 75 de la aludida excerta legal, en el sentido de que "a los procedimientos de selección de contratistas o contratos perfeccionados, iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, se les aplicarán las normas vigentes al momento de su convocatoria o perfeccionamiento".

En ese sentido, el derecho aplicable es el Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado mediante la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017 (en lo sucesivo el Texto Único de la Ley 22 de 2006 o simplemente, la ley de contratación pública), en el que el artículo 136 creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por el cual se rechazan las propuestas, emitidas por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018, por el cual se reglamentó Texto Único de la Ley 22 de 2006, y en sus artículos 207 y subsiguientes, establecía 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

El 23 de octubre de 2019, el **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS** (en adelante, la entidad licitante o, simplemente, el MEF), mediante Aviso de Convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "*PanamaCompra*", (el sistema electrónico o, simplemente, "*PanamaCompra*"), en observancia con lo establecido en el Texto Único



de la Ley 22 de 2006, y normas reglamentarias, hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, en el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2019-0-16-0-08-LP-015218, referente al **“SERVICIOS DE PODA, TALA Y RECOLECCIÓN DE MATERIAL VEGETAL RESULTANTE DE TRECIENTAS VEINTISÉIS (326) ESPECIES ARBÓREAS UBICADAS EN ÁREAS REVERTIDAS DEL CORREGIMIENTO DE ANCÓN”** (sic), con precio de referencia de SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS BALBOAS CON SETENTA Y CINCO CENTÉSIMOS (B/.798,246.75). (Ver fojas 002 a 008 del expediente del Tribunal).

De conformidad con las constancias que reposan en el registro electrónico del acto público en mención, se programó como fecha y hora para la presentación electrónica de propuestas (a través de *PanamaCompra*) el 21 de abril de 2021, de 09:30 a. m. a 10:30 a. m. La apertura de propuestas fue programada para la misma fecha, a las 10:31 a. m.,

De acuerdo con el Acta de Apertura de Propuestas, publicada el 21 de abril de 2021 en el sistema electrónico, al acto público de selección de contratista se presentaron las propuestas detalladas a continuación:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

N°	PROponentes	TOTAL OFERTADO (EN BALBOAS)	OBSERVACIONES
1	AMBIENTES NATURALES, S.A.	B/. 606,969.27	PROPUESTA ELECTRONICA
2	CENTROEQUIPOS, S.A.	B/. 630, 668.20	PROPUESTA ELECTRONICA
3	HOMBRES DE BLANCO, CORP.	B/. 661,046.00	PROPUESTA PRESENCIAL
4	FORESTROPYC, S.A.	B/. 664,065.64	PROPUESTA ELECTRONICA
5	S1 LOGISTIC, S.A.	B/. 680,054.55	PROPUESTA ELECTRONICA
6	EQUIBAL, S.A.	B/. 722,483.36	PROPUESTA PRESENCIAL
7	ECOCARIBE, S.A.	B/. 726,043.15	PROPUESTA ELECTRONICA

Ahora bien, previa verificación de las propuestas presentadas, según lo establecido en el pliego de cargos, mediante **Resolución de Declaración de Desierto No.002** de 14 de junio de 2021, publicada en el portal electrónico el 14 de junio de 2021, la entidad resolvió declarar desierto el Acto Público, ya que ninguna de las propuestas cumplió con lo establecido en el pliego de cargos, decisión que sustentada en los Informes de los miembros de la Comisión Verificadora (en adelante comisionados) designados para este acto público. (Ver fojas 009-011 del expediente del Tribunal).

Por su parte, el licenciado Ezequiel Reales Zúñiga, actuando en calidad de apoderado especial de la empresa **CENTROEQUIPOS, S.A.**, presentó en tiempo oportuno, el 22 de junio de 2021, ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra de la referida resolución que declaró desierto el acto público, cuestionando en lo medular: la insistencia de los comisionados en descalificar su propuesta, fundamentados en que el formulario de propuesta que se aportó para el punto 1 de “otros requisitos” no se ajustó en todas sus formas al formulario contenido en el pliego de cargos, aseverando que tal incumplimiento observado por la entidad, no se trató de un error en el contenido de la propuesta, ni mucho menos de multiplicación, ni de resultado numérico, sino más bien fue un error de dedo al cambiar o borrar en el ordenador, que no distorsionaba ni el precio ni el objeto de la contratación, haciendo referencia al contenido de ciertos principios rectores de las contrataciones públicas.

Alegó, además, que dicha evaluación careció de motivación toda vez que no se especificó el motivo del incumplimiento. Por ello, solicitó se revoque la decisión de la entidad y se restablezca el derecho vulnerado a favor de su representada, en el sentido de que se le



adjudique el acto público, al estimar que la entidad descalificó su propuesta por un error de transcripción cuando demostró en su nota aclaratoria que dicha propuesta se completó conforme al modelo incluido en el pliego de cargos. (Ver fojas 013-024 del expediente del Tribunal).

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

El magistrado sustanciador procedió a darle curso al negocio, según el procedimiento consagrado en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento, admitiendo el mismo, mediante **Resolución N°054-2021/TACP** de 23 de junio de 2021, visible de foja 035 a 037 del expediente jurídico y publicada en el sistema electrónico "PanamaCompra", el 24 de junio de 2021.

III. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

El 30 de junio de 2021, ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el licenciado Rodolfo Contreras Aparicio, en su condición de apoderado especial de la empresa AMBIENTES NATURALES, S.A., presentó escrito de intervención de terceros en interés particular, para alegar sobre el presente recurso de impugnación, tal como se muestra en el Informe de Trámite fechado 1 de julio de 2021, que consta en el expediente jurídico a foja 074.

En dicho escrito, se refirió a ciertos incumplimientos que observó sobre la propuesta presentada por la recurrente: CENTROEQUIPOS, S.A., señalando entre ellos los siguientes:

1. El formulario de propuesta no fue presentado en debida forma en relación con el suministrado por la entidad, tal como lo requirió el pliego de cargos;
2. Se incumplió con el tonelaje solicitado para los camiones de carga pesada, toda vez que no constó en los registros vehiculares que se aportó;
3. El tipo de licencia de conducir (tipo H) de uno de los conductores para la grúa, no reunió el tipo requerido en el pliego de cargos (licencia tipo I);
4. Cuatro (4) de las certificaciones de trabajo que aportó fueron emitidas en la misma fecha por la propia empresa recurrente y sin dejar constancia de la relación laboral.

Por todo ello, la empresa AMBIENTES NATURALES, S.A., como tercero interviniente, consideró que nos encontramos ante la existencia de vicios de nulidad en cuanto a la actuación llevada a cabo por la Comisión Verificadora sobre la etapa de verificación de las propuestas. (Ver fojas 045 a 054 del expediente del Tribunal).

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

Mediante nota **MEF-2021-37620** de 29 de junio de 2021, visible a foja 062 del expediente jurídico, recibida en este Tribunal el 1 de julio de 2021, la entidad licitante remitió el original del expediente administrativo contentivo de cinco (5) tomos con dos mil trescientas veintiséis (2,326) fojas útiles, y el Informe de Conducta que guarda relación con las actuaciones administrativas dentro del Acto Público de Selección de Contratista en estudio. (Ver fojas 063 a 069 del expediente del Tribunal).

En lo medular, el MEF señaló que dicho procedimiento de selección de contratista cumplió



con las fases contempladas en la norma de contrataciones públicas, haciendo un recuento del acto público, refiriéndose al contenido del Informe de la Comisión Verificadora, en el sentido de que los comisionados fundamentaron su recomendación de declarar desierto el acto público en que en la verificación de las propuestas que se llevó a cabo, según el orden de oferta con el precio más bajo, resultó que ninguna cumplió a cabalidad con todos los requisitos del pliego de cargos, ilustrando en un cuadro las incongruencias observadas sobre el contenido de los formularios de propuestas aportados por los proponentes, mismo que, según la entidad, no correspondieron en todas sus partes con el contenido del modelo incluido en la plantilla electrónica, siendo un requisito identificado como no subsanable, cuyo mismo criterio fue advertido para todos los proponentes, entre otros incumplimientos observados.

V. PRUEBAS

Mediante **Resolución No.019-2021-PLENO/TACP** de 13 de julio de 2021 (Pruebas), publicada en el portal electrónico en esa misma fecha, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en sala unitaria, se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas documentales aportadas por el recurrente; así como el Tribunal, mediante Oficio No.053-2021-TACP fechado 14 de julio de 2021 visible en "PanamaCompra" y a foja 085 del expediente jurídico, solicitó a la Comisión Verificadora rendir informe haciendo referencia al punto 1 de "Otros Requisitos" del pliego de cargos, sobre si el contenido del formulario de propuesta que aportó la empresa recurrente, contemplaba toda la información sustancial requerida en el formulario incluido en el pliego de cargos. (Ver fojas 075 a 080 del expediente del Tribunal).

La respuesta de la Comisión se produjo el 16 de julio de 2021, donde sus miembros consideran, básicamente, mantener el criterio en cuanto a que el contenido del formulario de propuesta que la empresa recurrente aportó no contempló la información requerida en el formulario del pliego de cargos; sin embargo, en cuanto a que los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 del formulario aportado en su criterio, **la recurrente sí cumplió con la información requerida en el pliego de cargos**, desde un punto de vista de la información sustancial, señalando, por último, que la verificación del cumplimiento de los requisitos se realizó con apego a lo requerido en el pliego de cargos, enfatizando que, en términos generales y sobre todo formales, a su juicio, dicha propuesta no cumplió con el renglón 1 del apartado "Otros Requisitos". (Ver fojas 095 a 097 del expediente del Tribunal).

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Hechos y actuaciones administrativas relevantes

Es de tener presente que el procedimiento de selección de contratista de marras se desarrolla bajo la modalidad de Licitación Pública, regulado en el artículo 53 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el cual señala las reglas de verificación y evaluación de las propuestas frente a estos procedimientos y cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, normas vigentes al momento de la convocatoria del presente acto público.

Debido a la obligación que tiene esta instancia administrativa de examinar las diversas condiciones de índole jurídica, nos corresponde esclarecer los hechos que dieron origen a



esta causa, con miras a examinar las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público.

Conforme al Acta de Apertura, visible en el portal electrónico y de fojas 2162 a 2164 del tomo V del expediente administrativo, el 21 de abril de 2021 se efectuó la apertura de las propuestas participantes, en el Salón de Actos Públicos del Departamento de Compras y Proveeduría de la Dirección de Administración y Finanzas del MEF, donde se recibieron siete (7) propuestas, al igual que se hicieron constar las observaciones realizadas a los distintos proponentes, con indicación de los documentos subsanables y no subsanables, tal como se mostró en el documento denominado ACLARATORIA III, visible en el portal electrónico y a foja 2165 del expediente administrativo. Asimismo, la entidad, dentro de sus observaciones, aclaró que rechazó la propuesta de la empresa ECOCARIBE, S.A., debido a que no presentó físicamente la fianza de propuesta.

En el portal electrónico, publicado el 26 de abril de 2021 y a foja 2166 del expediente administrativo, reposa el Informe de Subsanación de Documentos, fechado 23 de abril de 2021, a través del cual la entidad licitante listó los documentos que fueron subsanados o no por los proponentes, mismos que fueron advertidos en el acta de apertura de propuestas. (Ver fojas 2167 a 2222 del expediente administrativo).

Mediante **Resolución N°001 de 9 de abril de 2021**, visible a fojas 450 y 451 del expediente administrativo, la entidad licitante designó a los miembros que conformarían la Comisión Verificadora, de la siguiente manera:

RESUELVE:

PRIMERO: Designar, a los miembros de la Comisión Verificadora para la Licitación Pública No. 2019-0-16-0-08-LP-015218, correspondiente a los "Servicios de poda, tala y recolección de material vegetal resultante de trescientas veintiséis (326) especies arbóreas ubicadas en áreas revertidas del corregimiento de Ancón", a los siguientes servidores públicos:

Nombre	Cédula	Cargo	Dirección
Alexis Ho	8-225-2150	Ingeniero	Unidad Administrativa de Bienes Revertidos
Jorge Prado	4-106-499	Ingeniero Industrial	Dirección de Administración de Proyectos
Jorge Ortega	8-779-2148	Abogado	Oficina de Asesoría Legal

SEGUNDO: Ordenar, la publicación de la presente Resolución, junto con el Informe de la Comisión Verificadora en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", así como su incorporación al respectivo expediente.

TERCERO: Esta Resolución rige a partir de su firma.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, Ley 61 de 2017.

PUBLÍQUESE Y CÚPLASE.


Héctor E. Alexander H.
Ministro

Posteriormente, el 04 de mayo de 2021, en virtud de los artículos 118 y 119 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, se instaló la Comisión Verificadora correspondiente, para este acto público 2019-0-16-0-08-LP-015218, según Acta de Instalación visible de foja 2228 a 2231 del expediente administrativo.

Según se dijo anteriormente, la Comisión Verificadora remitió al despacho del señor Ministro de Economía y Finanzas, el Informe de Comisión fechado 6 de mayo de 2021, publicado en el sistema electrónico en esa misma fecha y visible de foja 2232 a 2245 del expediente administrativo, cuya conclusión es del siguiente tenor:

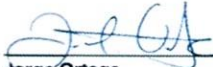


3. Resultados de la Verificación:

Con base en lo especificado en el Pliego de Cargos y después de revisar la información contenida en la propuesta, la Comisión concluye recomendar se declare desierto el presente acto, ya que ninguna propuesta cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias en el Pliego de Cargo.

Firman en constancia los integrantes de la Comisión Verificadora, el día 6 de mayo de 2021.


Alexis Ho
Ministerio de Economía y Finanzas
CIP 8-225-2150


Jorge Ortega
Ministerio de Economía y Finanzas
CIP 8-779-2148


Jorge Prado
Ministerio de Economía y Finanzas
CIP 4-106-499

El 11 de mayo de 2021, ese Informe fue objeto de Acción de Reclamo por parte de CENTROEQUIPOS, S.A., ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante la DGCP), que fue admitido mediante Resolución No.380-2021 de 13 de mayo de 2021, publicada en el portal en esa misma fecha (visible a foja 2255-2256 del expediente administrativo), y fue decidido a través de la **Resolución N°442-2021 de 25 de mayo de 2021**, en la que la DGCP resolvió anular parcialmente lo actuado por la Comisión Verificadora en dicho informe, en el sentido de que ordenó a los mismos comisionados realizar un nuevo análisis parcial a la propuesta presentada por la reclamante (CENTROEQUIPOS, S.A.), específicamente en determinar si cumplió o no el punto 1 de “Otros Requisitos”, particularmente en lo concerniente a la presentación del formulario de propuesta, advirtiéndole que la verificación que se realizó al recurrente no se apegó a lo dispuesto en el pliego de cargos y la norma de contrataciones públicas, al considerar la DGCP que tal incumplimiento fue un error de transcripción, mas no una alteración o cambio, observando así que el formulario aportado sí detalló lo requerido por la entidad en su pliego de cargos (ver fojas 2265 a 2269 del expediente administrativo).

Así las cosas, los comisionados, mediante Nota MEF-2021-31085 de fecha 1 de junio de 2021, visible a foja 2276 del expediente administrativo, solicitaron a CENTROEQUIPOS, S.A. la aclaración sobre su formulario de propuesta específicamente en la columna de ubicación de los renglones 15, 99, 100, 134 y 166, información que fue contestada mediante Nota fechada 2 de junio de 2021 (foja 2277 a 2278 del expediente administrativo), con la aclaración de los cinco (5) renglones referidos, de la siguiente manera:

Nuestra Propuesta en ese sentido dice:

ITEM	CANTIDAD	ESPECIE	SOLICITUD	UBICACIÓN	COMUNIDAD	SUB TOTAL	TOTAL
15	2	PALMA REAL	TALA	SERVIDUMBRE POSTERIOR AL MINISTERIO DE AMBIENTE DEL AREA METROPOLITANA AREA VERDE FRONTAL AL CUADRO DE LA DIJ CALLE VENADO	ALTOS DE CURUNDU	B/. 3,158.81	B/. 6,317.62
99	1	COROTU	TALA	AREA BOScosa COLINDANTE CON LA PARTE POSTERIOR A LA VIVIENDA 331-B DE ALBROOK	ALBROOK	B/. 2,570.00	B/. 2,570.00
100	1	MANGO	TALA	AREA BOScosa COLINDANTE CON LA PARTE POSTERIOR A LA VIVIENDA 331-B DE ALBROOK	ALBROOK	B/. 2,100.00	B/. 2,100.00
134	1	ESPAVE	TALA	AREA VERDE ALADO DE MEDICATURA FORENSE SERVIDUMBRE PLUVIAL POSTERIOR A LA VIVIENDA H1	LLANOS DE CURUNDU	B/. 2,460.00	B/. 2,460.00
166	1	ACACIA AMARILLA	TALA	SERVIDUMBRE POSTERIOR ENTRE LA VIVIENDA 6399-B Y EL SPI DE COROZAL	LOS RIOS	B/. 2,100.00	B/. 2,100.00



Debe decir:

TEM	CANTIDAD	ESPECIE	SOLICITUD	UBICACIÓN	COMUNIDAD	SUB TOTAL	TOTAL
15	2	PALMA REAL	TALA	SERVIDUMBRE POSTERIOR AL MINISTERIO DE AMBIENTE DEL AREA METROPOLITANA	ALTOS DE CURUNDU	B/ 3,158.81	B/ 6,317.62
99	1	COROTU	TALA	AREA BOScosa COLINDANTE CON LA PARTE POSTERIOR A LA VIVIENDA 331-A DE ALBROOK	ALBROOK	B/ 2,570.00	B/ 2,570.00
100	1	MANGO	TALA	AREA BOScosa COLINDANTE CON LA PARTE POSTERIOR A LA VIVIENDA 331 A DE ALBROOK	ALBROOK	B/ 2,100.00	B/ 2,100.00
134	1	ESPAVE	TALA	AREA VERDE ALADO DE MEDICATURA FORENSE	LLANOS DE CURUNDU	B/ 2,460.00	B/ 2,460.00
166	1	ACACIA AMARILLA	TALA	SERVIDUMBRE POSTERIOR ENTRE LA VIVIENDA 6399-A Y EL SPI DE COROZAL	LOS RIOS	B/ 2,100.00	B/ 2,100.00

Ahora bien, luego de la aclaración recibida y del análisis parcial a la información contenida en la propuesta de la accionante, únicamente respecto al punto 1 de “Otros Requisitos”, mediante su Informe Parcial de Comisión Verificadora de 4 de junio de 2021, visible en “PanamaCompra”, la Comisión se mantuvo en su posición original, señalando lo siguiente: *la Comisión se mantiene en recomendar se declare desierto el presente acto, ya que ninguna propuesta cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias en el pliego de cargo*”.

En otras palabras, reafirmaron que el formulario de propuestas que aportó la reclamante, a su parecer, no cumplió con el punto 1 de “Otros Requisitos”, alegando que el mismo reflejó ciertos errores de forma que, a entender de los comisionados, lo hace incongruente con el contenido del formato adjunto al pliego de cargos. (Ver foja 2281 a 2282 del expediente administrativo).

Por lo anterior, el MEF, mediante Resolución de Declaración de Desierto No.002 de 14 de junio de 2021 (visible de foja 2301 a 2303 del expediente administrativo) resolvió declarar desierto el Acto Público, por determinarse que ninguna de las propuestas cumplió con lo establecido en el pliego de cargos, referenciado en los Informes de los miembros de la Comisión Verificadora designados para este acto público. Veamos la parte resolutive de la Resolución de Declaración de Desierto No.002:

Resuelve:
PRIMERO: Declarar desierto, el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2019-0-16-0-08-LP-015218, correspondiente a los SERVICIOS DE PODA, TALA Y RECOLECCIÓN DE MATERIAL VEGETAL RESULTANTE DE TRESCIENTAS VEINTISEIS (326) ESPECIES ARBÓREAS UBICADAS EN ÁREAS REVERTIDAS DEL CORREGIMIENTO DE ANCON, cuyo precio de referencia es de setecientos noventa y ocho mil doscientos cuarenta y seis balboas con 75/100 (B/. 798,246.75).

2. Posición argumentativo-jurídica del Tribunal

a. Procedimiento precontractual especialmente aplicable

El tema central es determinar que la entidad obró conforme al ordenamiento jurídico para la declaración de desierto del Acto público, específicamente con el artículo 53 de la Ley 22 de 2006, sobre las reglas de verificación y evaluación de las propuestas, al indicar lo siguiente:

“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).

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...". (Lo resaltado es nuestro).

El acto acusado es la resolución que declaró desierto del acto público, y la discrepancia sustancial de la recurrente es respecto al informe de la Comisión Verificadora, que descalificó su propuesta, por considerar que el formulario de propuesta que aportó para el punto 1 de "Otros Requisitos" **no se ajustó en todas sus formas al formulario contenido en el pliego de cargos.**

Según se desprende de la postura de los comisionados en este caso, aparentemente, entienden que su labor como técnicos idóneos, se centra en la constatación formal de requerimientos del Pliego, por lo que nos da ocasión para adentrarnos en esta delicada función de los comisionados como especialista en tareas técnicas y, por tanto, colaboradores expertos de los entes de control de la contratación pública.

Así las cosas, detendremos el estudio a detalle de la validez de las propuestas presentadas en este acto público, para hacer una acotación sobre la ritualidad exigida en los formatos de documentos y la inclusión de los datos sustanciales exigidos en los Pliegos de Cargos, a objeto de expresar, de manera general, la postura de este Tribunal respecto a esta materia.

b. Las competencias técnicas o preparatorias de la adjudicación conferida al Informe de Comisión

i. Los informes de Comisión natural o típicamente técnicos

En nuestro derecho precontractual se establece que las comisiones verificadoras o evaluadoras deben desempeñarse como órganos consultivos de estricta índole técnica; ello es corroborado con la exigencia de ley de que dichas Comisiones estén, necesariamente, conformadas por profesionales y especialistas con idoneidades de orden pericial en el área de especialidad científico-profesional del objeto de la compra.

Así las cosas, a dicho cuerpo de especialistas solo puede pedírseles que realicen evaluaciones en torno del saber científico que deben dominar. Por ello, sus informes deben ser vistos como opiniones circunscritas a la evaluación de la calidad científica y profesional de las propuestas implicadas en un acto público determinado.

En otras palabras, los comisionados al ser profesionales idóneos deberían conocer bien lo relativo a las obras estatales, los suministros de bienes concretos o de los servicios



técnicos propios de los actos públicos. (Ver primer párrafo del artículo 64 de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017).

A modo de ejemplo, si se conformara una Comisión para que evalúe temas relativos a la ciencia de conservación del ambiente, la biodiversidad o mitigación de riesgos sanitario-ambientales, no se podría esperar que dichos profesionales sean expertos en trámites burocráticos como los de interpretación de las normas sobre la selección de los contratistas del Estado. Es por ello que, la ley igualmente les otorga a los comisionados el derecho de solicitar al representante legal de la entidad, para la cual emiten sus dictámenes, que les nombre personal auxiliar en aquellas áreas que no le son afines, como, por ejemplo, la abogacía, las finanzas, etc. (Ver tercer párrafo del artículo 64 de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017).

Así mismo, en el caso bajo análisis, una evaluación de orden técnica sería, por ejemplo, que la Comisión hubiera deliberado sobre la metodología y los medios más idóneos para el cumplimiento del objeto de la contratación, es decir, la poda, tala y disposición de desechos vegetales.

ii. Los dictámenes de las Comisiones que no se refieren a temas típicamente técnicos y que, por lo tanto, son preparatorios al acto de adjudicación

Pese a lo antedicho, sobre el ideal de especialización de las comisiones, no en pocas oportunidades los comisionados se dan a la tarea de hacer análisis simplemente formales de las propuestas, en el sentido de limitarse a verificar si se han presentado o no determinados documentos exigidos por el Pliego de Cargos. En estos supuestos la Comisión cede su rol de evaluadora de exigencias técnicas, para convertirse en verificadora de requisitos; situación ésta que no está prevista en el ordenamiento legal, ya que, como se ha visto, para la regulación la opinión de los expertos comisionados, debería ir dirigida a hacer un reconocimiento en la materia en la que son idóneos.

Entonces, no se esperaría de un personal altamente especializado en un área del saber científico que se dedique a revisar o corroborar la entrega de documentos requeridos en los Pliegos de Cargo y, mucho menos, que se dedique a interpretar la validez formal de dichos documentos. Esto ya que de tener dudas al respecto de la validez de los documentos a ser analizados, deben pedirle a la entidad contratante que les suministre expertos (por ejemplo, un abogado), que les auxilien en dicha labor, por cierto, alejada de sus conocimientos especializados.

Así las cosas, su labor no tendría que ir dirigida a determinar si los participantes de un acto, entregan una serie de documentos pre elaborados. Sería un contra sentido.

Con todo y lo anterior, en este expediente de impugnación, como en muchos otros que ha visto en este Tribunal, se deduce que las Comisiones se forman básicamente para dar el aval o certificación de los documentos presentados dentro de las propuestas en un acto público concreto.

Cuando ocurre que las comisiones no se pronuncian sobre las exigencias altamente técnicas solicitadas en un acto público, es decir que, nada dicen sobre la calidad del objeto contractual ofertado, estamos frente a una función de simple confirmación de los



cumplimientos formales de los requisitos documentales de las propuestas. Es decir que el dictamen es un prerequisite formal de la adjudicación y no, como espera la ley, una luz o guía de índole científica, sobre la calidad o las cualidades favorables del bien, servicio u obra ofertados.

No obstante lo anterior, a no dudar la ley panameña le da a los comisionados la facultad de ser agentes de verificación formal de los requisitos del pliego y, según se ha dicho, la más importante labor de brindar criterios técnicos. Así sean agentes de simple verificación formal o evaluadores con criterio altamente técnicos, para el ordenamiento jurídico su rol en la contratación es fundamental.

iii. Consecuencias jurídicas respecto a los dos tipos de dictámenes de Comisión

Según lo establecido, las comisiones pueden producir dos tipos distintos de opiniones o informes: uno de carácter meramente formal y el otro, el de carácter estrictamente técnico. Cada una de estas maneras de expresión de las comisiones tiene consecuencias jurídicas diferentes, a saber:

1. Si la labor de la Comisión, más que sustentarse en asuntos estrictamente técnicos, se basa en la verificación y certificación de los documentos presentados en las propuestas, el informe tiene el efecto de ser un prerequisite formal para la adjudicación. En otras palabras, cuando se circunscribe a una verificación de requisitos para la adjudicación, por ser meramente formal, se convierte en un acto preparatorio de la voluntad administrativa y, por tanto, el auténtico acto de la administración o decisión gubernativa pasa a ser lo actuado por el representante legal de la entidad o el funcionario en quien se delegue la competencia de adjudicación. El informe sería un antecedente de la adjudicación y el acto verdaderamente recurrible es la adjudicación misma, no el informe de la comisión. En este sentido el informe no constituye un acto administrativo típico, por cuanto no contiene una expresión de voluntad de la administración para crear, modificar o extinguir un derecho, porque esa simple opinión formal no produce efecto jurídico directo alguno. En estas circunstancias el informe es un mero acto preparatorio.
2. En sentido contrario, el verdadero dictamen técnico de la Comisión es aquel estudio de las exigencias técnicas de la calidad (calificación) de la obra ofrecida o de las características del bien o servicio. Por vía de este tipo de expresión administrativa: el informe estrictamente técnico, la Comisión valida sustancialmente los documentos de índole técnica exigidos por el Pliego de Cargos, o en otras palabras, es la validación de la información sustancial y de carácter científico, contenida en el documento aportado. Ella, la Comisión Técnica, no revisa solo documentos, estudia los contenidos y la información comprendida en los documentos. En este caso, dicha opinión, por su propio peso profesional, es decisoria para la etapa de selección de contratista y, por tanto, la única forma de ser modificada o cambiada es por medio de la orden expresa de algún órgano de control, como la del representante legal de la entidad, la DGCP o este Tribunal. Y, en todo caso, estos órganos de control solo pueden solicitar que esa misma comisión u otra igualmente técnica haga una nueva evaluación científica de la información aportada.



A este respecto, una de las consecuencias de fondo más notables del informe propiamente técnico, y por lo complejo del análisis y los contenidos de los informes propiamente técnicos, la Ley le ha conferido un medio especial de control, a través de la acción de reclamo contra informe de comisión. Así mismo, les ha exigido a los reclamantes que, previo a su reclamo, presenten observaciones de índole técnica ante la entidad, vinculado a dicho dictamen técnico.

iv. Conclusión sectorial respecto a la finalidad de los informes preparatorios de la adjudicación

Según se ha visto, los informes de comisión pueden ser de mera preparación de la adjudicación, o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar. En el primer caso, estamos ante un informe de mera verificación de documentos y en la segunda, de opiniones científicas y altamente especializadas, sobre la calidad de los productos, servicios u obras ofertados.

En ambos casos, los informes de las comisiones tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos, y, sobre todo, facilitar el acceso a soluciones de suministros, servicios u obras requeridos por el Estado. Así pues, los informes son instrumentales, es decir, instrumentos para un fin superior, el de la satisfacción de intereses públicos.

v. ¿Qué tipo de informe emitió la Comisión?

Con el interés de identificar qué tipo de evaluación realizó la Comisión en el caso bajo estudio, nos permitimos, en el caso de la propuesta presentada por el hoy día recurrente, hacer las siguientes tres preguntas a los distinguidos comisionados:

1. Señalar, específicamente, si el contenido del formulario de propuesta aportado por la oferente CENTROEQUIPOS, S.A., visible de foja 956 a 964 del expediente administrativo, así como el registro electrónico PanamaCompra, reúne o contempla toda la información sustancial requerida en el formulario de propuesta de pliego de cargos.
2. Indicar, si el contenido de los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 correspondientes al formulario de propuesta, remitidos mediante Nota de 2 de junio de 2021 por la empresa CENTROEQUIPOS, S.A., a manera de aclaración, visible a fojas 2,277 y 2,278 del expediente administrativo, cumple o no con la información requerida en el formulario de propuesta suministrado por la entidad en el pliego de cargos.
3. Expresar su criterio profesional respecto a la información requerida en el formulario de propuesta del pliego de cargos y la información suministrada por la empresa CENTROEQUIPOS, S.A. en su formulario de propuesta y la nota de aclaración.

La respuesta de los señores comisionados se brindó de forma oportuna y redactada con lenguaje directo:

A la primera pregunta se contestó:

“Considera esta comisión que el formulario presentado por el oferente CENTROEQUIPOS,



S.A., no contempla la información requerida en el formulario de propuesta de pliegos de cargos, ya que presenta cinco incongruencias en los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 con el modelo aportado en el Pliego”.

Con relación a la segunda pregunta se dijo:

“A criterio de esta comisión, los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 remitidos mediante Nota de 2 de junio de 2021, si cumplen con la información requerida en el formulario suministrado por la entidad en el pliego de cargos”.

Y en cuanto a la última pregunta los directos comisionados contestaron:

“Respecto al criterio sobre la información requerida en el formulario de propuesta en relación con la suministrada, en su formulario de propuesta original y la nota de aclaración debemos señalar que esta comisión por su naturaleza verificadora le corresponde comprobar que los documentos presentados por los proponentes cumplan con lo señalado en el Pliego de cargos.

En este sentido, al verificar la documentación de todos los proponentes, se realizó con total apego a lo señalado en el Pliego de cargos, que es nuestra referencia para validar que los documentos presentados cumplan o no con lo requerido. Así las cosas, en nuestros informes previos hemos indicado que la información presentada por CENTROEQUIPOS, S.A., no cumple con lo señalado en éste, en el caso del formulario de propuesta, el renglón 23.9 refiere lo siguiente:

“23.9 Formulario de propuesta original. Presentación del Formulario de Propuesta, debidamente complementado de acuerdo al modelo incluido en el Pliego de Cargos, con la indicación del precio ofertado y firmado por el proponente, en caso de ser persona jurídica deberá estar firmado por el Representante Legal o apoderado legal. **De presentarse la propuesta en papel membretado del proponente, su contenido deberá corresponder en todas sus partes con el modelo incluido en el Pliego de Cargos**”. (La negrita y la subraya son de los comisionados).

Entiende esta comisión, que el punto 23.9 del Pliego de Cargos, establece dos condiciones de forma no de fondo respecto a los formularios de propuesta, la primera que el modelo incluido en el Pliego de Cargos se completará con los precios ofertados y firmado por la persona autorizada en los casos previstos para personas naturales o jurídicas y la segunda condición es que en el evento de que el proponente quisiera usar papel membretado es decir, con el logo de su empresa **el documento presentado debía corresponder en todas sus partes con el modelo proporcionado**, es por ello que, entendemos que no podía tener discrepancias en la información contenida, dejando claro que los valores ofertados no forman parte del contenido del modelo, ya que estos renglones son propios de los ofertantes. (La negrita y la subraya son de los comisionados).

Por otra parte, entiende esta Comisión que el mismo Pliego con el cual se nos pide hacer la verificación de los elementos ponderables, en su renglón 21 establece que el Formulario de Propuesta solo podía subsanarse, cuando no estuviera firmado por el Representante Legal o Apoderado Legal de la empresa, hasta antes **que culmine el acto de apertura de ofertas**, situación que no aconteció en el presente Acto Público. Así pues, entendemos



que la nota aclaratoria emitida por la empresa CENTROEQUIPOS, S.A., refuerza la verificación hecha por esta comisión ya que reconoce que su formulario de propuesta no cumple con lo señalado en el pliego de cargos en el renglón 23.9, puesto que no fue presentado en las condiciones establecidas en ese punto y en los 21 y 23 del Pliego de Cargos. (La negrita y la subraya son de los comisionados).

...

Luego de estas verificaciones y en apego a lo señalado en el Pliego de Cargos, considera esta Comisión que el referido documento fue claro en señalar la forma y el modo en que se presentaría el documento "Formulario de Propuesta", siendo así solo corresponde a estos comisionados verificar como en efecto se hizo que los formularios aportados por los proponentes entre ellos CENTROEQUIPOS, S.A., cumplieran con los renglones antes señalados, entendiendo que no está dentro de nuestras facultades interpretar el tenor del Pliego de Cargos, sino usarlo como el marco de referencia para realizar la verificación encomendada. Cabe señalar que este criterio de verificación fue aplicado a todos los proponentes, tal como lo exige el principio de igualdad de proponentes; es decir, se verificó que el contenido de sus formularios de propuesta correspondiera en todas sus partes con el modelo incluido en el Pliego de Cargos, Pliego que fue validado por ellos en el proceso de homologación y que aceptaron cumplir en su totalidad.

En atención a lo señalado, en las líneas anteriores, esta comisión se mantiene en el criterio que el Formulario de Propuesta de la empresa CENTROEQUIPOS, S.A., no cumple con el renglón 1 del apartado "Otros Requisitos", puesto que su contenido no correspondió en todas sus partes con el modelo incluido en el Pliego de cargos, como se aprecia en los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 del referido documento".

De las deducciones de los comisionados, ilustrados sobre la base del informe proporcionado, queda claro que la Comisión entiende que su competencia es la de hacer una evaluación formal, para lo cual se circunscribieron a estudiar y exigir el cumplimiento de los documentos presentados y, en especial, del "Formulario de Propuesta", en el sentido de "verificar como en efecto se hizo que los formularios aportados por los proponentes entre ellos CENTROEQUIPOS, S.A., cumplieran con los renglones antes señalados".

Así las cosas, el análisis fue estrictamente formal. Tanto fue así que, al contestar la segunda pregunta formulada por este despacho, en torno a la propuesta de la hoy día recurrente, la Comisión admitió con franqueza que "A criterio de esta comisión, los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 remitidos mediante Nota de 2 de junio de 2021, **si cumplen con la información requerida en el formulario suministrado por la entidad en el pliego de cargos**". (La negrita es nuestra).

Luego de reconocer la naturaleza meramente formal del informe, preguntémonos si la ley de contratación gubernamental privilegia la forma sobre la sustancia, de la información requerida en los Pliegos de Cargos. En otros términos: ¿es más importante la forma como se presenta la información requerida en el Pliego o, por el contrario, priva que se incluya esa misma información en las propuestas?

Desde nuestro punto de vista, la propia Carta Política (norma de normas) contesta esta crucial pregunta, veamos:

"ARTICULO 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los



finés y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales **para atender los servicios públicos**.

....

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, **con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas**.

...". (La negrita es nuestra).

"ARTICULO 184. Son atribuciones que ejerce el presidente de la República con la participación del ministro respectivo:

...

8. Celebrar contratos administrativos **para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas**, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.

...". (La negrita es nuestra).

"ARTICULO 195. La distribución de los negocios entre los Ministros de Estado se efectuará de conformidad con la Ley, **según sus finalidades**. (La negrita es nuestra).

"ARTICULO 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.

2. El objeto del proceso es el **reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial**". (La negrita es nuestra).

De la atenta lectura de las normas constitucionales se deducen las siguientes consecuencias:

1. La razón última de la función gubernamental es atender los servicios públicos.
2. El secreto para gestionar los servicios del Estado es el de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.
3. En el caso de las contrataciones gubernamentales su objetivo es la prestación de servicios y ejecución de obras públicas.
4. Todas las entidades del Estado deben propender a que se cumplan con sus finalidades públicas.
5. Y en el caso de los trámites administrativos o procedimientos de gestión jurisdiccional se debe buscar la simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos; teniendo como base que la razón de los trámites es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial.

Concretamente, el Texto Único de la Ley 22 de 2006, establece lo siguiente:

"Artículo 24. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. 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.*
2. *Los servidores públicos concebirán el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo”.*

En este sentido, resulta sustancial expresar que la celebración de los actos públicos para la selección de contratista se debe realizar libre de ritualismos y formalismos, que impidan de forma directa la escogencia de la propuesta más favorable para los intereses del Estado, perpetuando como principio fundamental de la contratación pública el de igualdad entre las partes, el cual debe procurar la participación en igualdad de condiciones de cada uno de los proponentes.

El doctor Brewer Carías, en su obra “Procedimiento Administrativo. América Latina. Estudios” (2019), en un sentido más amplio, define el procedimiento administrativo como el *“vehículo o trama reguladora a través del cual la Administración manifiesta su voluntad, en nombre del interés general, y dicta actos administrativos que van a tener efectos en los ciudadanos o administrados; y es a la vez el medio a través del cual éstos pueden ejercer su derecho de petición frente a la Administración y a obtener oportuna respuesta”*.

Tenemos, entonces, que el procedimiento administrativo se concibe como la secuencia de actos mediante los cuales se desarrolla la actividad de la administración para lograr determinado fin; erigiéndose, al mismo tiempo, en el conducto por el cual los asociados recurren a la Administración, con el propósito de que se resuelvan sus solicitudes, en las diversas etapas que constituyen dicho proceso administrativo, respetando siempre el debido proceso.

Bien señala González Pérez al proponer que la naturaleza y función de los requisitos procesales y del procedimiento conducen al denominado principio antiformalista, en el sentido de que la Administración debe establecer requisitos que coadyuven a la consecución de sus objetivos, no obstaculizarlos.

Ello no implica que no deban cumplirse las reglas procedimentales, según dictan las leyes, sino que se conceda al administrado la oportunidad de aclarar o subsanar los requerimientos presentados imperfectamente.

Así las cosas, para concluir este apartado, la razón de ser de los informes de comisión no es la de preferir la forma frente a la sustancia, lo cual significa que cada vez que se marginen los intereses de la contratación efectiva y eficaz, en razón de ritualismos y excesivas formalidades, debemos reconocer esa visión como contraria a la Ley 22 de 2006.

Luego de estas consideraciones generales, pasamos entonces con el análisis de la propuesta de menor precio, a fin de determinar si cumplió o no con todos los requisitos del pliego de cargos y, de ser necesario, con las restantes en su orden de prelación.

3. Continuación del análisis pormenorizado de las propuestas, según su valor económico

a. La propuesta de AMBIENTES NATURALES, S.A.

i. En cuanto a las diez (10) resoluciones de Estudios de Impacto



Ambiental.

La propuesta de precio más bajo fue la de la empresa AMBIENTES NATURALES, S.A, por la suma de SEISCIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE BALBOAS CON VEINTISIETE CENTÉSIMOS (B/.606,969.27), cuya documentación aportada con su propuesta está visible en el portal electrónico “PanamaCompra”, así como en el expediente administrativo de foja 473 a 718, donde apreciamos que si bien correspondió con la presentación de todos los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento, así como también los documentos requeridos como “Otros Requisitos”, **no cumplió a cabalidad con el punto 8**, que solicitó lo siguiente:

8	Aportar por escrito Listado del personal mínimo:	Sí
Residente de Obra: con su respectiva hoja de vida e idoneidad, quien deberá ser Ingeniero Agrónomo o Forestal. El cual debe de contar con 5 años de experiencia como mínimo la cual será demostrada mediante título académico. Deberá adjuntar contrato de trabajo con la empresa que participa en el acto, debidamente sellado por el Ministerio de Trabajo. <u>Consultor Ambiental: Con su respectiva hoja de vida e idoneidad, aportar resolución de Mi Ambiente, quien deberá ser Ingeniero Agrónomo o Forestal. El cual debe contar con 10 años de experiencia. Deberá contar con al menos 10 resoluciones de Estudios de Impacto Ambiental aprobados (deberá incluir las 10 resoluciones).</u> (se aceptará carta de compromiso de trabajo para este cargo). Gerente de Salud Ocupacional y Seguridad Ocupacional: Con su respectiva hoja de vida deberá contar con Maestría en Ciencia de la Salud y Seguridad Ocupacional, quien deberá contar con 5 años mínimo la cual será demostrará con 5 certificaciones de trabajo donde demuestra su experiencia. (se aceptará carta de compromiso de trabajo para este cargo.)		



Para este punto, la empresa aportó las diez (10) resoluciones de Estudios de Impacto Ambiental aprobados por el Ministerio de Ambiente (foja 581 a 687 del expediente administrativo), del Consultor Ambiental propuesto para este acto público (Juan De Dios Castillo González); sin embargo, solamente cuatro (4) de éstas resoluciones figuran bajo la responsabilidad de dicho consultor, mientras que las restantes aparecen elaboradas bajo la responsabilidad de otras empresas consultoras - persona jurídica (INGEMAR PANAMÁ, S.A. y CONSULTORES EN SEGURIDAD INDUSTRIAL Y GESTION AMBIENTAL, S.A. – CONSIGA SOLUTION, S.A.), sin que en ellas se indicara el nombre del consultor responsable, ni mucho menos demostrara su vinculación con dichas empresas; y, la última resolución que se aportó, directamente señaló como consultores a Ofelia Vergara y Ana Escudero, tal cual se mencionó en el Informe de la Comisión Verificadora, lo que evidencia que este proponente no cumplió a cabalidad con el punto 8 requerido en el pliego de cargos.

ii. En cuanto al formulario de propuesta

Ahora bien, refiriéndonos a lo señalado por los comisionados en la verificación de esta propuesta, en cuanto a que no cumplió con el formulario de propuesta, toda vez que no fue completado con el modelo incluido en el pliego de cargos, debemos aclarar que disintimos de dicha verificación, por las consideraciones vertidas en el siguiente cuadro:

ítem	Ubicación (contenido adicional)	observación
35	se colocó adicional la palabra: secos hueco en la bas	Demuestra la situación en que se encuentra la especie, tal como se indicó en el punto 5 del pliego consolidado.
46	se colocó de más la palabra tala	situación que estimamos que no distorsiona en nada el contenido del formulario, máxime que se trata de una tala de la especie Palma Real.
86	se colocó adicional la palabra secas	demuestra el estado en que se encuentra la palma real que hay que talar, tal como se indicó en el cuadro del punto 5 del pliego consolidado.
101 107	se colocó adicional: poda preventiva área erosionable	Demuestra la situación en que se encuentra la especie, tal como se indicó en el punto 5 del pliego consolidado.
111	Se colocó adicional: inclinada hacia la vivienda sobre un talud	Demuestra la situación en que se encuentra la especie.
126	Colocó poda , cuando correspondía tala	Situación que puede ser corregida toda vez que se aceptaron todas las condiciones del pliego.

En este caso particular, al confrontar el formulario que la entidad adjuntó al pliego de cargos consolidado, publicado en el portal electrónico el 22 de marzo de 2021, con el



formulario aportado por esta empresa, lo anterior nos demuestra que la información que incorporó el proponente a dicho formulario, se puede constatar que el mismo fue completado en debida forma; por lo que estimamos que el formulario se ajustó a lo solicitado en el pliego de cargos toda vez que también detalló lo requerido en el modelo de formulario de propuesta anexado por la propia entidad licitante.

En este orden de ideas, este cuerpo colegiado expresa que la celebración de los actos públicos para la selección de contratista se debe realizar libre de ritualismos y formalismos que impidan de forma directa la escogencia de la propuesta más favorable para los intereses del Estado, perpetuando como principio fundamental de la contratación pública el de igualdad entre las partes, el cual debe procurar en todo momento la participación en igualdad de condiciones de cada uno de los proponentes.

Lo anterior es cónsono con la pre transcrita norma de nuestra Constitución Política, en su TÍTULO VII sobre la Administración de Justicia, que en su artículo 215, amén de faltar al principio de la finalidad objetiva del servicio público y de la contratación gubernamental ya reseñados, también en la Carta Fundamental y en la Ley 22 de 2006.

b. La propuesta de CENTROEQUIPOS, S.A.

i. El incumplimiento del punto 1 de “Otros Requisitos”

Continuamos con la verificación de la siguiente oferta de menor precio, presentada por la empresa **CENTROEQUIPOS, S.A.**, por la suma de SEISCIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO BALBOAS CON VEINTE CENTÉSIMOS (B/.630,668.20) que, según lo alegado por esta proponente, hoy impugnante, se reconoció la documentación que aportó con su propuesta, visible en el expediente administrativo de foja 724 a 996, así como en el registro electrónico del acto público de marras, donde se apreció que presentó todos los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento, así como correspondió con la documentación requerida en “Otros Requisitos”.

No obstante, refiriéndonos a la valoración de la Comisión Verificadora respecto al incumplimiento que observó del recurrente sobre el punto 1 de “Otros Requisitos” concerniente a la presentación del formulario de propuestas, en cuanto a que no fue completado conforme el modelo incluido en el pliego de cargos consolidado, consideramos prudente advertir que ciertamente el formulario que el proponente inicialmente había aportado con su propuesta, visible a fojas 957-964 del expediente administrativo, presentó en la columna de ubicación ciertas discrepancias en las locaciones donde se deberían realizar los trabajos objetos de la contratación establecidos en el pliego de cargos, básicamente en cinco (5) renglones señalados (15, 99, 100, 134 y 166), tal cual lo aludieron los comisionados en su nuevo Informe Parcial de Verificación de fecha 4 de junio de 2021.

Sin embargo, dichas discrepancias anotadas por los comisionados referentes a la columna de ubicación en los renglones señalados del formulario de propuestas, a solicitud de los propios miembros de la Comisión Verificadora, mediante la Nota MEF-2021-31085 de 1 de junio de 2021, donde solicitaron al proponente aclarar la información en dichos renglones, mismos renglones que fueron subsanados y aclarados por parte de la empresa recurrente, a través de la Nota fechada 2 de junio de 2021, visible a foja 2277-2278 del expediente administrativo, situación que fue reconocida por dichos miembros que conformaron la



comisión en su Informe fechado 16 de julio de 2021 y publicado en el portal esa misma fecha, tal como especificamos a continuación, entendiéndose que la información contenida en dicho formulario aclarado, correspondió a la información requerida por la entidad en el pliego consolidado. Veamos a continuación:

Panamá, 16 de julio de 2021.

Licenciado
Luis Mariscal
Magistrado, sustanciador
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

Honorable Magistrado Sustanciador:

En atención a lo dispuesto en la Resolución Núm.019-2021-PLENO/TACP de 13 de julio de 2021, la comisión verificadora conformada por los licenciados Jorge Prado, Jorge Isaac Ortega y el Ingeniero Alexis Ho, procedemos a rendir un informe solicitado en atención a las condiciones señaladas:

Señalar, específicamente, si el contenido del formulario de propuesta aportado por la oferente CENTROEQUIPOS, S.A., visible de foja 956 a 964 del expediente administrativo, así como el registro electrónico PanamaCompra, reúne o contempla toda la información sustancial requerida en el formulario de propuesta de pliego de cargos.

Considera esta comisión que el formulario presentado por el oferente CENTROEQUIPOS, S.A., no contempla la información requerida en el formulario de propuesta de pliegos de cargos, ya que presenta cinco incongruencias en los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 con el modelo aportado en el Pliego.

Indicar, si el contenido de los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 correspondientes al formulario de propuesta, remitidos mediante Nota de 2 de junio de 2021 por la empresa CENTROEQUIPOS, S.A. a manera de aclaración, visible a fojas 2,277 y 2,278 del expediente administrativo, cumple o no con la información requerida en el formulario de propuesta suministrado por la entidad en el pliego de cargos.

A criterio de esta comisión, los renglones 15, 99, 100, 134 y 166 remitidos mediante Nota de 2 de junio de 2021, si cumplen con la información requerida en el formulario suministrado por la entidad en el pliego de cargos.

”
...

En términos específicos, precisamente en cuanto al deber de subsanación, la DGCP emitió su control ordenando una nueva revisión, con fundamento en aclaraciones que se le debieron pedir y ser tomadas en cuenta a los participantes. No obstante, luego del control de la DGCP, la Comisión estimó, por su propia cuenta, que las aclaraciones presentadas por la empresa recurrente (que fueron ordenadas por la DGCP), no serían consideradas ni tomadas en cuenta en sus conclusiones.

Si bien la empresa recurrente cumplió al presentar la información sustancial requerida en el Pliego, para la Comisión, ello no es óbice para negarle la adjudicación, ya que no cumple con el Formulario en el que se debía incluir la información; o sea, la recurrente sí cumplió al haber aportado la información exigida, sin embargo, para los Comisionados, no cumplió con la forma en donde se debía incluir, según el formulario del Pliego.

Así las cosas, esta Instancia de Control reitera lo previamente indicado en el sentido de que, la razón de ser de los informes de comisión es la preferir la sustancialidad de las compras, es decir, la contratación efectiva y eficaz, y no así los ritualismos y excesivas formalidades.

ii. El incumplimiento del Capítulo III, punto 7 de las especificaciones técnicas

Con respecto a las alegaciones planteadas por el tercero interviniente, en cuanto al incumplimiento que observó a la empresa recurrente, referente a que el tipo de licencia de



conducir (tipo H) de uno de los conductores para la grúa, no reunió el tipo requerido en el pliego de cargos (licencia tipo I), es necesario acotar que, ciertamente en el Capítulo III, punto 7 de las especificaciones técnicas del pliego de cargos se describió como parte de la buena ejecución de los trabajos requeridos, los tipos de licencia de conducir con que deben contar los operadores para los equipos sugeridos; sin embargo, para este requisito el recurrente aportó documentación que consta como operador para el carro grúa al señor Jesús Santo Castro Bernal, con licencia Tipo H, visible a foja 899 del expediente administrativo, cuando el pliego consolidado, requirió para el conductor del carro grúa la licencia tipo I, entendiéndose que era la autorizada para los vehículos de equipos pesados, tal como se demuestra a continuación:

➤ Lo requerido por la entidad:

Equipo/Herramientas	Cantidad	Descripción
Camión de Carga Pesada o volquete	2	Capacidad mínima de 20 toneladas (operadores con licencia tipo F)
Camión de Carga Liviana	1	Capacidad mínima de 4 toneladas (operadores con licencia tipo D)
Motosierra Pequeña	2	(*) Con una cilindrada mínimo de 45.0 cm ³
Motosierra Mediana	2	(*) Con una cilindrada mínimo de 50.0 cm ³
Motosierra Grande	2	(*) Con una cilindrada mínimo de 90.0 cm ³
Podadora de Extensión	1	(*) Con una altura de alcance mínima de 4 metros
Carro grúa	1	De 90 pies de altura mínima (licencia de operador tipo I)
Tecles	2	De tres (3) y seis (6) toneladas como mínimo
Machetes	6	
Sogas de nylon	4	De 24,000 lbs. de resistencia mínima

➤ Lo aportado por el recurrente:

OPERADOR CARRO GRUA



Del anterior documento se observó que, efectivamente, la licencia del operador propuesto para el carro grúa, no correspondió con el tipo de licencia requerido en el pliego de cargos, por lo que la empresa **no cumplió a cabalidad con dicho requisito**, tal como lo expresó en su escrito de alegaciones de terceros, siendo la responsabilidad de cada proponente verificar que su propuesta se ajuste a las condiciones requeridas en dicho pliego.

Por otra parte, refiriéndonos también a lo alegado, en cuanto al tonelaje solicitado para los camiones de carga pesada, debemos expresar que ciertamente a foja 727 del expediente administrativo, constó documentación que describe la capacidad de tonelaje para cada equipo que propuso.

En función de la valoración esgrimida, este Tribunal concluye que la propuesta de CENTROEQUIPOS, S.A. no cumple con las exigencias del pliego, razón la cual se procede a examinar la subsiguiente.



c. La propuesta de HOMBRES DE BLANCO CORP.

Continuando con la verificación de la siguiente oferta, presentada por la empresa **HOMBRES DE BLANCO CORP.**, por la suma de SEISCIENTOS SESENTA Y UN MIL CUARENTA Y SEIS BALBOAS (B/.661,046.00), donde se examinó la documentación que aportó con su propuesta, visible en el expediente administrativo a fojas 1002-1277, así como en el registro electrónico del acto público de marras, donde se valoró que presentó todos los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento, así como la documentación requerida en "Otros Requisitos"; no obstante en el formulario de propuestas se hallaron dos inconsistencias en los renglones 166 y 173 en la columna de ubicación, tal como se mencionó en el informe de la comisión.

Adicionalmente, pese a que presentó toda la documentación correspondiente al punto 7 de "Otros Requisitos, referente al formulario de equipo propio o por alquilar, se observó que la mayoría de los equipos propuestos serían alquilados y que solamente contó como propios las motosierras medianas y los tecles, tal como se mostró en el cuadro visible a foja 1066 del expediente administrativo, cuando el pliego de cargos en el Capítulo III, final del punto 7 de las especificaciones técnicas, claramente señaló que no se podrá alquilar más del 75 % del equipo solicitados.

Las razones aquí expuestas nos permiten colegir que la propuesta de **HOMBRES DE BLANCO CORP.** incumple con los requisitos del pliego de cargos; por lo tanto, procedemos con la verificación de la siguiente oferta.

d. La propuesta de FORESTROPYC, S.A.

En lo que respecta a la propuesta presentada por la empresa **FORESTROPYC, S.A.**, por la suma de SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL SESENTA Y CINCO BALBOAS CON CINCUENTA Y CUATRO CENTÉSIMOS (B/.664,065.54), se ubicó la documentación que aportó, visible en el expediente administrativo a fojas 1285-1279, así como en el registro electrónico del acto público de marras, donde se valoró que presentó todos los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento; no obstante, coincidimos con lo indicado por los comisionados en su informe de verificación, en cuanto a que el formulario de propuestas, visible a fojas 1397-1413, presentó ciertas discordancias en la columna de ubicación de los renglones 28, 46, 67, 78, 79.

Así mismo, tampoco constan las diez (10) resoluciones de estudios de impacto ambiental aprobados para el Consultor Ambiental, ni la resolución de Mi Ambiente donde conste que es Ingeniero Agrónomo o Forestal, tal como lo requirió el pliego de cargos, pese a que las mencionó en su hoja de vida, visible a foja 1363-1365.

En cuanto al residente de la obra propuesto, se evidenció que el señor Ramiro Enrique Agudo Arosemena figura como el representante legal de dicha empresa.

Por las consideraciones expuestas en este apartado, consideramos que la oferta no cumple con las exigencias del pliego de cargos. Consecuentemente, prosigue la verificación de la siguiente propuesta.

e. La propuesta de S1 LOGISTIC, S.A.



La propuesta de la empresa **S1 LOGISTIC, S.A.**, por la suma de SEISCIENTOS OCHENTA MIL CINCUENTA Y CUATRO BALBOAS CON CINCUENTA Y CINCO CENTÉSIMOS (B/.680,054.55), cuyos documentos aportados se encuentran visibles en el registro electrónico del acto, así como en el expediente administrativo (fojas 1420 a la 1686), de los cuales se observó que, si bien correspondió con la presentación de los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento se constató que el formulario de propuestas visible a fojas 1444-1454, presentó diferencia en la columna de ubicación, básicamente en el renglón 67. Además, faltó la licencia de conducir para el operador del carro grúa.

En consecuencia, su oferta no cumplió a cabalidad con el pliego de cargos; hecho que nos lleva a valorar la siguiente propuesta.

f. La propuesta de EQUIBAL, S.A.

Por último, la propuesta de la empresa **EQUIBAL, S.A.**, por la suma de SETECIENTOS VEINTIDÓS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES BALBOAS CON TREINTA Y SEIS CENTÉSIMOS (B/.722,483.36) se ubicó en el registro electrónico del acto, así como en el expediente administrativo de fojas 1420 a la 1923, del cual se observó que la documentación aportada correspondió con los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento, empero, tal como se indicó en el informe de la comisión verificadora, no cumplió a cabalidad con el punto 3 de "Otros Requisitos", toda vez que las cinco (5) cartas de referencias que aportó, visibles a foja 1737-1741, concerniente a los trabajos realizados para el servicio de poda y tala, no especificaron que los mismos los haya realizado en altura (árboles de gran tamaño), como lo requirió el pliego.

No obstante, en cuanto al punto arriba citado, se pudo apreciar que este proponente suministró cuatro (4) cartas de Actas de Entrega a satisfacción, que figuran a fojas 1920-1923, demostrando la experiencia de la empresa con el objeto contractual (en cumplimiento del punto 9 de otros requisitos), donde las mismas sí especificaron que dichos trabajos realizados con al menos cuatro (4) de las empresas referenciadas, relacionados con los servicios de poda y tala se trabajaron en altura; pese a que el pliego de cargos requirió la presentación de cinco cartas de referencias con la indicación de que la empresa había realizado la poda y tala en altura, por lo que no cumplió con lo requerido en el pliego de cargos.

Ante las consideraciones vertidas en los párrafos anteriores, estimamos apropiado recordar que este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en reiteradas ocasiones, ha sostenido el criterio de que el pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, por lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

Del mismo modo, el tratadista Roberto Dromi en su obra "LICITACIÓN Pública", nos enmarca la importancia del fiel cumplimiento del pliego de cargos, indicando lo siguiente:

"Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos a fin de que sobre esta base se den precios y se establezca la subasta que ha de permitir en el momento oportuno cuál es la propuesta menos onerosa y más conveniente para el fisco." (El subrayado es nuestro).



Siendo que la declaratoria de desierto de los actos de selección de contratistas está regulada en el artículo 65 de la Ley de contrataciones públicas, el cual establece que, si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en que se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley 22 de 2006, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, este Tribunal estima que el acto administrativo encuestado se realizó en debida forma. Veamos lo dispuesto por la norma legal:

***“Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratista.** Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de cinco días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazaran las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.*

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía alternativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 146, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para promover la acción contenciosa”.

Luego del análisis integral de las actuaciones contentivas del acto público bajo estudio y en atención a lo anteriormente expuesto, pese al cuestionamiento advertido al informe de la comisión sobre su valoración formal del Formulario de Propuesta, el cual no se comparte, pero que, a pesar de ello, este Tribunal concuerda en que ninguna de las propuestas cumple, y así lo ha recomendado esta misma comisión al señalar “...que ninguna propuesta cumple a cabalidad con todos los requisitos y exigencias en el Pliego de Cargos”, este cuerpo colegiado determina que no existe mérito para revocar los efectos de la resolución impugnada, al coincidir en que ninguna de las propuestas cumplió a cabalidad con el pliego de cargos, en virtud de las valoraciones vertidas por este Tribunal, por lo que concluimos que, en el caso que nos ocupa, lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, sobre la base del artículo 213 del Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“Artículo 213. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar, revocar o anular lo actuado por la entidad contratante.” (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 con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución de Declaración de Desierto N°002 de 14 de junio

de 2021, emitida por el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, por la cual declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2019-0-16-0-08-LP-015218, debido a que ninguna de las propuestas cumplió con lo establecido en el pliego de cargos.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación N°04-09-34413-0, emitida por Aliado Seguros, S.A., el 21 de junio de 2021, por el monto de SESENTA Y TRES MIL SESENTA Y SEIS BALBOAS CON OCHENTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/.63,066.82), según diligencia de consignación que reposa a folio 025 del expediente del Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, el original del expediente administrativo contentivo del procedimiento de selección de contratista No.2019-0-16-0-08-LP-015218, el cual consta de cinco (5) tomos integrado por dos mil trescientas veintiséis (2,326) fojas útiles.

CUARTO: 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.

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.062-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenado mediante la Ley No.61 de 27 de septiembre de 2017; Decreto Ejecutivo 40 de 10 de abril de 2018; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

