



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE Nro.: 094-2021

RECURRENTE: GLORIA EIDEMA BATISTA RUÍZ DE LÓPEZ
(INVERSIONES NADEKA)

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.63-2021 de 11 de agosto de 2021, por la cual el MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL adjudicó el acto de selección de contratista por Licitación Pública Nro.2021-0-14-0-99-LP-017589.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN Nro.106-2021-Pleno/TACP de 10 de septiembre de 2021 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo el Texto Único de la Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

En el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 a 246, se ubica el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación y la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*.

I. ANTECEDENTES

Cronología de hechos relevantes:

1. El 3 de junio de 2021 el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (en adelante el MIVIOT o la entidad), a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (sistema electrónico o *PanamaCompra*), realizó llamado a todos los interesados en participar en el acto de selección de contratista por Licitación Pública Nro.2021-0-14-0-99-LP-017589, para el “*suministro de materiales para la contrucción de 45 soluciones habitacionales (unidades básicas y mejoras) por una autogestión de los proyectos que maneja la dirección de mejoramiento habitacional*” (sic).
2. El precio de referencia del referido acto público fue de de ciento ochenta y nueve mil setecientos veintisiete balboas con diez centésimos (B/.189,727.10).
3. El 16 de julio de 2021 se celebró del acto público, mismo día en que la entidad publicó en *PanamaCompra* el acta de apertura de propuestas, en la cual consta la participación de los siguientes proponentes:



RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total
1283974-1-601227-01	H.C. CONSTRUCCION, INC.	16-07-2021 07:56 a.m.	134,093.36
332164-1-414930-95	Morbet, S.A.	16-07-2021 09:49 a.m.	174,994.86
41639-115-284622-63	Distribuidora Arval, S.A.	16-07-2021 10:19 a.m.	184,462.38
4-107-271-24	Gloria Batista de Lopez	16-07-2021 10:59 a.m.	147,186.05

4. El 30 de julio de 2021, el MIVIOT publicó el informe expedido por la Comisión Verificadora.
5. El 2 de agosto de 2021, publicó la Resolución No.55-2021 de 14 de julio de 2021, por la cual designó a los integrantes de dicha comisión.
6. El 13 de agosto de 2021, la entidad publicó la Resolución No.63-2021 de 11 de agosto de 2021, por la que adjudica la Licitación Pública No.2021-0-14-0-99-LP-017589 a la empresa H.C. CONSTRUCCIÓN, INC.
7. La cuantía de la adjudicación fue de CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL NOVENTA Y TRES BALBOAS CON TREINTA Y SEIS CENTÉSIMOS (B/.134,093.36).
8. El 20 de agosto de 2021, la licenciada Aura Esther Arosemena, actuando en calidad de apoderada especial de la señora GLORIA EIDEMA BATISTA RUÍZ DE LÓPEZ, representante legal del establecimiento comercial INVERSIONES NADEKA (actora o recurrente), presentó, ante la Secretaría de este Tribunal, Recurso de Impugnación (visible de foja 011 a 013 del expediente jurídico de este Tribunal) en contra del referido acto administrativo.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la ley y su reglamento, admitiendo el recurso de impugnación a través de la Resolución N°084-2021/TACP de 23 de agosto de 2021 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* el 24 de agosto de 2021.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA RECURRENTE

La parte actora impugnó la adjudicación del acto público, señalando que la propuesta de H.C. CONSTRUCCIÓN, INC., no cumple con los siguientes requisitos del pliego de cargos:

1. *Pacto de integridad*: alude que el documento presentado por la adjudicataria, no es idéntico al modelo proporcionado por la entidad en el pliego de cargos y que, dicho sea de paso, el modelo anexado por el MIVIOT, corresponde al incluido en los documentos estandarizados por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).
2. *Entrega de los bienes*: sostuvo que la empresa adjudicataria, no indicó en su propuesta el lugar de entrega de los materiales ofertados, ni las condiciones de dicha entrega; en el sentido que las entregas deberán realizarse en dos (2) almacenes distintos del MIVIOT.

Respecto a lo anterior, la apoderada especial de la impugnante argumentó que la Comisión Verificadora no se percató de los incumplimientos de la propuesta beneficiada con la adjudicación; por lo que solicitó a este Tribunal revocar los efectos del acto administrativo impugnado y restituir el derecho vulnerado a su representada, GLORIA



EIDEMA BATISTA RUÍZ DE LÓPEZ, por ser la propuesta de segundo mejor precio y que además cumple todos los requisitos del pliego de cargos.

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA POR PARTE DE LA ENTIDAD

El 31 de agosto de 2021, el MIVIOT publicó en *PanamaCompra*, el Informe de Conducta suscrito por la Jefa de Compras de la entidad, el cual también reposa de foja 039 a 042 del expediente jurídico.

En dicho informe la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público. Sobre los argumentos de la recurrente, la entidad indicó que en el formulario de propuesta, la adjudicataria aceptó en su totalidad lo establecido en el pliego de cargos y, en consecuencia, ratificó su respaldo al informe de la Comisión Verificadora, al cual responde la adjudicación del acto público en estudio.

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, este Tribunal procede a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen y teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Licitación Pública, dispuesta en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 58. 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 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 reglas siguientes:

- ...
4. La entidad licitante antes del acto de apertura de ofertas designará la comisión verificadora, la cual será conformada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación.
 - ...
 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.
 - ...
 11. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de este para los participantes en el acto que



la deseen.

12. A partir de la fecha de la publicación descrita en el numeral anterior, los participantes de este acto público tendrán acceso al expediente, incluyendo las propuestas de los participantes en el acto, y tendrán tres días hábiles para hacer observaciones a dicho informe.
13. Transcurrido este término, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista en un término de dos días.

En caso contrario, la entidad, dentro de este término, deberá emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe.

...

Concordantemente, en el pliego se estableció que el acto público sería adjudicado al oferente que ofertara el precio más bajo y a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

2. Criterios de interpretación.

a. Criterios constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“Artículo 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 sustancial”.*

“Artículo 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”.

b. Criterios legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo. 35. Interpretación de las reglas contractuales. *En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.*

De igual forma, hemos procurado que los hechos afirmados por las partes hayan sido probados fehacientemente, así como sus alegaciones, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que lo llevaron a interponer la impugnación



ante este Tribunal Colegiado.

Así pues, en atención al principio de motivación, pasamos a analizar los hechos sobre los cuales la recurrente fundamentó sus pretensiones.

3. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de la empresa H.C. CONSTRUCCIÓN, INC.

Para atender los supuestos incumplimientos advertidos por la impugnante, procederemos a verificar la propuesta de la empresa adjudicataria H.C. CONSTRUCCIÓN, INC., visible en *PanamaCompra*, en contraste con lo plasmado en el pliego de cargos.

a. Supuesto incumplimiento del Pacto de integridad.

Veamos lo establecido y exigido en el pliego de cargos, en lo que al Pacto de Integridad se refiere:

“Documentos a presentar con la propuesta

...

8. *Pacto de Integridad: Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.*

....”

Pliego de cargos, anexo al registro electrónico del acto público, página 8:

9.	Pacto de Integridad: Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.	No Subsanable
----	--	------------------

Páginas 40 a 42:

PRL-0201

PACTO DE INTEGRIDAD

Entre los suscritos a saber: **ROGELIO PAREDES ROBLES**, de nacionalidad panameña, portador (a) de la cédula de identidad personal No. 8-220-2391, en su calidad de Representante Legal de _____, quien en adelante se denominará LA ENTIDAD, por una parte y por la otra, _____, con cédula de identidad personal o pasaporte No. _____, actuando en nombre y representación de la empresa _____, persona jurídica o natural legalmente constituida con número de registro/ Aviso de Operación o registro comercial No. _____/_____, con domicilio en _____, quien en adelante se denominará EL CONTRATISTA, hemos convenido en celebrar el presente PACTO DE INTEGRIDAD, que será anexo al Contrato o Convenio celebrado entre las partes, cuyo objeto es _____, el cual formará parte integral del pliego de cargos, términos de referencia o condiciones del procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación No. _____. Si aplica celebrado entre ambas partes, quienes para los efectos se denominarán LAS PARTES, sujeto a las siguientes cláusulas:



PRIMERA: Declaran LAS PARTES que quedan obligadas a apoyar las acciones que lleve a cabo el Estado panameño y la Dirección General de Contrataciones Públicas como ente administrador del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública.

SEGUNDA: LAS PARTES se comprometen a no ofrecer y no dar dádivas, sobornos o cualquier forma de beneficio, retribuciones o prebenda a servidores públicos que laboren en la entidad licitante y/o contratante, de forma directa o a través de sus dependientes, contratistas o terceros.

TERCERA: LAS PARTES se comprometen a no efectuar acuerdos o realizar actos o conductas que tengan por objeto la colusión, confabulación, componenda o complicidad con evidente o aparente mala fe, tanto en el respectivo procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación, de ser el caso, así como durante la ejecución del contrato o convenio celebrado entre las partes

CUARTA: LAS PARTES se comprometen a revelar la información que sobre el procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación No. *Si aplica* y/o el Contrato o Convenio celebrado entre éstas, soliciten las autoridades competentes de la República de Panamá, en materia de persecución de los delitos y/o fiscalización, regulación y control de los movimientos de los fondos y bienes públicos, así como el examen, intervención, vencimiento y juzgamiento de las cuentas relativas a los mismos.

QUINTA: LAS PARTES se comprometen a comunicar a sus empleados, contratistas, subcontratistas y asesores el contenido del presente compromiso anticorrupción, explicar su importancia y las consecuencias de su incumplimiento por su parte y la de éstos.

SEXTA: Declaran LAS PARTES que conocen las consecuencias derivadas del incumplimiento del presente PACTO DE INTEGRIDAD.

SÉPTIMA: EL CONTRATISTA acepta que, en caso de incumplimiento comprobado del presente Pacto de Integridad, por su parte, sus empleados, representantes, asesores

o de cualquier otra persona, que actúe en su nombre o representación, no podrá ser tomado en cuenta para la adjudicación en el procedimiento de selección de contratista, y tampoco podrá ser formalizado el contrato o convenio respectivo.

Si producto de las correspondientes investigaciones administrativas, se comprobare el incumplimiento de este Pacto, durante la etapa de ejecución del contrato o convenio, será causal para la resolución administrativa de éste, sin perjuicios de las demás causales que se tengan por convenientes pactar en el contrato.

Cuando se trate de los contratos de Convenio Marco, será causal para la desactivación total del proveedor y todos sus productos y servicios ofertados a través de la Tienda Virtual, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos.

En los casos de desactivación total de la Tienda Virtual, EL CONTRATISTA deberá cumplir con las obligaciones emanadas de las órdenes de compra aprobadas previo a la desactivación, salvo que la Ley establezca un procedimiento distinto.

OCTAVA: Acuerdan LAS PARTES, que, en caso de subcontratación, los subcontratistas aceptan y se obligan al cumplimiento del presente PACTO DE INTEGRIDAD.

Para constancia de lo anterior se firma el presente documento a los ____
() días del mes de _____ de 20__.

**POR LA ENTIDAD,
CONTRATANTE,**

POR LA PARTE



[Nombre del Representante Legal]
[Cargo]

[Nombre del Representante Legal]
[Cédula/Ruc]

Fundamento de Derecho: Artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Artículo 24 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020.

El Pacto de Integridad aportado por la empresa H.C. CONSTRUCCIÓN, INC., visible en su propuesta que reposa en el registro electrónico del ato público, en el archivo denominado: *Pacto de Integridad.pdf*, es del contenido siguiente:

PRL-0201

PACTO DE INTEGRIDAD

Entre los suscritos a saber: Rogelio Paredes Robles, de nacionalidad panameña, portador (a) de la cédula de identidad personal No. 8-220-2391, en su calidad de Representante Legal de _____, quien en adelante se denominará LA ENTIDAD, por una parte y por la otra, Héctor Cedeño, con cédula de identidad personal o pasaporte No. 7-115-211, actuando en nombre y representación de la empresa HC Construcción Inc., persona jurídica legalmente constituida con número de registro/ Aviso de Operación o registro comercial No. 2008/107435, con domicilio en San Miguelito, Rufina Alfaro, Urb. Brisas del Golf calle 43, quien en adelante se denominará EL CONTRATISTA, hemos convenido en celebrar el presente PACTO DE INTEGRIDAD, el cual formará parte integral del pliego de cargos del acto de licitación No. 2021-0-14-0-99-LP-017589 celebrado entre ambas partes, quienes para los efectos se denominarán LAS PARTES, sujeto a las siguientes cláusulas:

PRIMERA: Declaran LAS PARTES que quedan obligadas a apoyar las acciones que lleve a cabo el Estado panameño y la Dirección General de Contrataciones Públicas como ente administrador del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública.

SEGUNDA: LAS PARTES se comprometen a no ofrecer y no dar dádivas, sobornos o cualquier forma de beneficio, retribuciones o prebenda a servidores públicos que laboren en la entidad licitante y/o contratante, de forma directa o a través de sus dependientes, contratistas o terceros.

TERCERA: LAS PARTES se comprometen a no efectuar acuerdos o realizar actos o conductas que tengan por objeto la colusión, confabulación, componenda o complicidad con evidente o aparente mala fe, tanto en el respectivo procedimiento de selección de contratista, como durante la ejecución del contrato que surja del mismo.

CUARTA: LAS PARTES se comprometen a revelar la información que sobre el Acto Público No. 2021-0-14-0-99-LP-017589, soliciten las autoridades competentes de la República de Panamá, en materia de persecución de los delitos y/o fiscalización, regulación y control de los movimientos de los fondos y bienes públicos, así como el examen, intervención, vencimiento y juzgamiento de las cuentas relativas a los mismos.

QUINTA: LAS PARTES se comprometen a comunicar a sus empleados, contratistas, subcontratistas y asesores el contenido del presente compromiso anticorrupción, explicar su importancia y las consecuencias de su incumplimiento por su parte y la de éstos.

SEXTA: Declaran LAS PARTES que conocen las consecuencias derivadas del incumplimiento del presente PACTO DE INTEGRIDAD.

SÉPTIMA: EL CONTRATISTA acepta que, en caso de incumplimiento comprobado del presente Pacto de Integridad, por su parte, sus empleados, representantes, asesores o de cualquier otra persona, que actúe en su nombre o representación, no podrá ser tomado en cuenta para la adjudicación en el procedimiento de selección de contratista.

Si producto de las correspondientes investigaciones administrativas, se comprobare el incumplimiento de este Pacto, durante la etapa de ejecución del contrato, será causal para la resolución administrativa de éste, sin perjuicios de las demás causales que se tengan por convenientes pactar en el contrato.

En el caso de los contratos de Convenio Marco, será causal para la desactivación total del proveedor y todos sus productos y servicios ofertados a través de la Tienda Virtual, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos.

En los casos de desactivación total de la Tienda Virtual, EL CONTRATISTA deberá cumplir con las obligaciones emanadas de las órdenes de compra aprobadas previo a la desactivación, salvo que la Ley establezca un procedimiento distinto.

OCTAVA: Acuerdan LAS PARTES, que, en caso de subcontratación, los subcontratistas aceptan y se obligan al cumplimiento del presente PACTO DE INTEGRIDAD.

Para constancia de lo anterior se firma el presente documento a los 29 días del mes de junio de 2021

POR LA ENTIDAD,

[Ing. Rogelio Paredes]
[Ministro de Vivienda]



POR EL PROPONENTE,

[Héctor Cedeño]
[Ced: 7-115-211/ Ruc: 1283974-1-601227 DV 01]



Fundamento de Derecho. Artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, Artículo 24 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020.

Yo, Tatiana Pitty Bethancourt, Notaria Pública Novena del Circuito de la Provincia de Panamá, con Cédula de Identidad No. 8-707-191, CERTIFICO:
Que las firmas anteriores son auténticas pues han sido reconocidas por los firmantes como suyas.
30 JUN 2021
Lcda. Tatiana Pitty Bethancourt
Notaria Pública Novena del Circuito de Panamá

Como se aprecia, efectivamente el Pacto de Integridad aportado por la empresa adjudicataria, no fue una copia textual del modelo anexado por la entidad en el pliego de cargos, por haber omitido parte de su contenido considerativo. Esto en tanto que la proponente no colocó lo concerniente a condiciones tales como: dónde será anexado el pacto, objeto del futuro contrato a celebrarse y que el mismo formará parte de los términos de referencia o condiciones del procedimiento de selección de contratista.

Modelo anexado por la entidad	Pacto aportado por la proponente
“...el presente PACTO DE INTEGRIDAD, que será anexado al Contrato o Convenio celebrado entre las partes, cuyo objeto es _____, el cual formará parte integral del pliego de cargos, términos de referencia o condiciones del procedimiento de selección de contratista, procedimiento especial o procedimiento excepcional de contratación No. Si aplica celebrado entre ambas partes, quienes para los efectos se denominarán LAS PARTES, sujeto a las siguientes cláusulas:...”.	“...el presente PACTO DE INTEGRIDAD, el cual formará parte integral del pliego de cargos del acto de licitación No.2021-0-14-0-99-LP-017589 celebrado entre las partes, quienes para los efectos se denominarán LAS PARTES, sujeto a las siguientes cláusulas:...”.

*Elaborado por el TACP

Ahora bien, si bien es cierto el modelo de *Pacto de Integridad* anexado por la entidad al pliego de cargos, forma parte de los documentos estandarizados por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGC), somos del criterio que el aportado por la empresa H.C. CONSTRUCCIÓN, INC., cumple con el pliego de cargos, así como Ley 22 de 2006 y el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, normativas en las cuales tiene su génesis y se fundamenta la exigencia del Pacto de Integridad en los procedimientos de selección de contratista:

Ley 22 de 2006

“Artículo 15. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:

- ““
19. Elaborar un pacto de integridad que deberá ser anexado a toda contratación pública y será parte integrante del pliego de cargos y de obligatorio cumplimiento para las partes contratantes. Este será refrendado por el jefe o representante legal de la entidad o funcionario delegado. El pacto de integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con



subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.
...". (El subrayado es nuestro)

Decreto Ejecutivo 439 de 2020

"Artículo 24. Pacto de integridad. La Dirección General de Contrataciones Públicas elaborará e incluirá en los documentos estandarizados un pacto de integridad que será de obligatorio cumplimiento para las entidades, proponentes y contratistas, en el cual se establecerán entre otros, principios de transparencia y anticorrupción obligándose las partes a no permitir pagos, ofrecimientos ni sobornos para obtener la adjudicación y la posterior firma del contrato y la consecución de adendas en perjuicio del Estado. Este pacto deberá ser incluido en los contratos de subcontratación que se celebren las entidades públicas". (El subrayado es nuestro)

Según se observó previamente el Pacto de Integridad aportado por la empresa adjudicataria, certifica lo requerido sustancialmente por la ley e incluso el pliego de cargos - *no permitir pagos, ofrecimientos ni sobornos para obtener la adjudicación y la posterior firma del contrato* – contempla todas las cláusulas del modelo de pacto elaborado por la DGCP y contiene el número de acto público que nos ocupa.

Así mismo habría que preguntarse, en qué contraviene sustancialmente, el hecho de que no se haya indicado dónde será anexado el pacto de integridad al momento de la confección del contrato? o lo relativo al objeto del acto público? el cual ya había sido indicado en el pliego de cargos y en la propuesta del adjudicado se mencionó en múltiples oportunidades; o para terminar, indicar que dicho pacto sería parte de los términos de referencia o condiciones del procedimiento de selección de contratista?

Otra pregunta que debemos formularnos es: ¿el proponente adjudicado dejó de cumplir los principios de transparencia y anticorrupción al momento de jurar que no permitiría "pagos, ofrecimientos ni sobornos para obtener la adjudicación y la posterior firma del contrato y la consecución de adendas en perjuicio del Estado", como en efecto juró?

Es para esta colegiatura evidente que la empresa adjudicada cumplió con lo normado por la ley, en el sentido de presentar un juramento a favor de los valores de transparencia y anticorrupción.

Dicho lo anterior, estimamos que las omisiones en el texto del pacto, no sobrevienen en incumplimiento, conforme a los postulados del *Principio de Eficacia*, en los que se enuncian que los sujetos del procedimiento de selección de contratista 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; y en el caso que nos ocupa el propósito del procedimiento de selección de contratista es el logro de los fines estatales, a través de la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos, por ello consideramos que la omisión del texto, antes expuesta, no vulnera la ley y tampoco incide en la validez o la valoración de la conveniencia para el Estado de la propuesta adjudicataria. (artículo 29 de la Ley 22 de 2006).

b. Supuesto incumplimiento en cuanto a las condiciones de entrega.

La recurrente sostuvo que la empresa adjudicataria, no indicó en su propuesta el lugar de entrega de los materiales ofertados, ni las condiciones de dicha entrega; en el sentido que las entregas deberán realizarse en dos (2) almacenes distintos del MIVIOT.



Pues bien, al estudiar íntegramente el pliego de cargos observamos que la entidad en el pliego electrónico, estableció en relación al lugar de entrega: “a requerimiento de la unidad gestora” y sobre el término de entrega señaló: “90 días calendario”.

Ahora bien, de foja 11 a 13 del pliego de cargos anexado en el registro electrónico del acto, la entidad complementó las condiciones de entrega, al establecer expresamente para cada región del acto, las cantidades que debían ser entregadas en sus almacenes de Herrera y Los Santos.

12 PLAZO Y LUGAR PARA LA ENTREGA DEL SUMINISTRO

12.1. Plazo. 90 días calendario.

12.2. Lugar. La entrega será a nivel nacional, en los sitios establecidos en el pliego de cargos, en coordinación con la unidad gestora. (ver cuadro a continuación).

REGLÓN	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD PARA 45 VIVIENDAS	LUGAR DE ENTREGA	
				ALMACEN	CANTIDAD
1	Arena de Mar o Continental lavada	m3	300	Herrera	165
				Los Santos	135
2	Piedra #4	m3	385	Herrera	215
				Los Santos	170
3	Piedra Matacán de 3" a 6"	m3	100	Herrera	55
				Los Santos	45
4	Bloque de concreto de 6"x8"x16"	C/U	8.916	Herrera	4.953
				Los Santos	3.963
5	Bloques de ornamental de concreto 4"x12"x12"	C/U	92	Herrera	51
				Los Santos	41
6	Acero grado 60 de ½" x 30' deformado	C/U	185	Herrera	103
				Los Santos	82
7	Madera para formaleta 1"x12"x12'	C/U	190	Herrera	105
				Los Santos	85
8	Madera para formaleta 2"x4"x10'	Pieza	297	Herrera	165
				Los Santos	132
9	Madera pinotea para regla 1"x4"x10'	Pieza	211	Herrera	117
				Los Santos	94
10	Soldadura 6011-1/8"	Lbs	166	Herrera	92
				Los Santos	74
11	Pintura base para concreto	Gal	270	Herrera	150
				Los Santos	120
12	Pintura latex o vinil	Gal	450	Herrera	250
				Los Santos	200
13	Pintura anticorrosivo minio rojo	Gal	26	Herrera	15
				Los Santos	11
14	Aguarrás / Thenner	Gal	139	Herrera	77
				Los Santos	62
15	Panel PE-100/3.94" (4'x8')	C/U	20	Herrera	11
				Los Santos	9
16	Panel PE-50/31.97" (4'x8')	C/U	788	Herrera	438
				Los Santos	350
17	Panel PE-50/31.97" (4'x10')	C/U	51	Herrera	28
				Los Santos	23
18	Malla esquinera 6"x6", 4 pies de largo	C/U	1454	Herrera	808
				Los Santos	646



19	Malla plana 10.24" x4 pies de largo	C/U	4106	Herrera	2281
				Los Santos	1825
20	Malla U-50	C/U	758	Herrera	421
				Los Santos	337
21	Grapa Omega 16/125ou	C/U	141	Herrera	78
				Los Santos	63
22	Tubo de 2" x 20' pvc calibre 40	C/U	60	Herrera	33
				Los Santos	27
23	Tubo de 1-1/2" x 20' pvc calibre 26 (ventilación)	C/U	49	Herrera	27
				Los Santos	22
24	Registro de 2" pvc calibre 40	C/U	107	Herrera	59
				Los Santos	48
25	TEE 4" pvc calibre 40	C/U	59	Herrera	33
				Los Santos	26
26	Codo 4" x45 pvc calibre 40	C/U	99	Herrera	55
				Los Santos	44
27	Biodigestor de 1,300 litros	C/U	36	Herrera	20
				Los Santos	16
28	Conductor/alambre #12 negro thw	PL	4500	Herrera	2500
				Los Santos	2000
29	Conductor/alambre #12 rojo thw	PL	4725	Herrera	2625
				Los Santos	2100
30	Conductor/alambre #6 blanco thw	PL	670	Herrera	370
				Los Santos	300
31.	Conductor/alambre #6 negro thw	PL	425	Herrera	235
				Los Santos	190

Así las cosas, la entidad no solicitó nota, certificación, ni ninguno otro documento a los proponentes, en el que debieran incluir o declarar sobre las condiciones de entrega establecidas en el pliego de cargos; por lo que, no nos es dable avalar lo pretendido por la parte actora, en el sentido de descalificar la propuesta de la empresa H.C. CONSTRUCCIÓN, INC., sobre la base de un requisito no contemplado en el pliego de cargos, lo contrario sería ir en contra de la Ley de Contrataciones Públicas, el pliego de cargos y los principios que regenten la Contratación Pública.

A este respecto veamos lo establecido en los siguientes artículos de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

...
3. *Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.*

...
14. *Permitir la libre participación de los interesados en los actos de selección de contratista, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por la entidad licitante.*...
... ”

“Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

...
2. *Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias.*



3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.

...

11. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales ni otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma expresa lo exijan el pliego de cargos o las leyes especiales....

....

“Artículo 29. Principio de eficacia.

...

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”.

“Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

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

...

3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público.

....

“Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

...

2. Los requisitos para participar en el respectivo procedimiento de selección de contratista.

3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

...

5. Los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes.

...”. Lo subrayado es de este Tribunal.

Visto lo anterior, el artículo 46 de la Ley 22 de 2006 y el artículo 61 de su reglamento, al referirse a la aceptación del pliego de cargos, establecen lo siguiente:

“Artículo 46. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”.

Decreto Ejecutivo 439 de 2020

“Artículo 61. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones.

En todos los actos de selección de contratista, la presentación de la propuesta por parte del proponente se considerará para todos los efectos legales y formales una aceptación tácita sin objeciones ni restricciones al pliego de cargos.



Presentada la propuesta, no se admitirán acciones de reclamo contra el pliego de cargos”. Lo subrayado es nuestro

En este contexto, todos los participantes en el acto público en estudio, aceptaron las condiciones del pliego de cargos, lo que incluye lo referente al término de entrega, así como también los lugares para la entrega de los bienes ofertados, ambas condiciones establecidas previamente por la entidad en el respectivo pliego.

A. Análisis integral de la propuesta de la empresa H.C. CONSTRUCCIÓN, INC.

Desvirtuados los cargos alegados por la parte actora y como quiera que el acto público fue adjudicado a la propuesta presentada por la empresa H.C. CONSTRUCCIÓN, INC., cuya oferta es la de menor precio, por la suma de ciento treinta y cuatro mil noventa y tres balboas con treinta y seis centésimos (B/.134,093.36), nos atañe contrastar su propuesta con los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Datos del Acto Público

Número	2021-0-14-0-99-LP-017589
Descripción	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA LA CONTRUCCIÓN DE 45 SOLUCIONES HABITACIONALES (UNIDADES BASICAS Y MEJORAS) POR UNA AUTOGESTION DE LOS PROYECTOS QUE MANEJA LA DIRECCIÓN DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL.
Modalidad de Adjudicación	Global
Entidad	MINISTERIO DE VIVIENDA
Estado del Acto Público	Adjudicado
Fecha de Presentación de Propuestas	16-07-2021 09:00 a.m. - 11:00 a.m.

Datos Proponente

RUC	1283974-1-601227-01
Razón Social o Nombre Comercial	H.C. CONSTRUCCION, INC.

Datos de la Propuesta

Usuario de Registro	hcconstruccion
Nombre de Usuario	HC CONSTRUCCION, INC.
Fecha y Hora de Ingreso	16-07-2021 07:56 a.m.
Fecha y Hora de Recepción	16-07-2021 07:56 a.m.
Documentos Adjuntos	Registro Publico.pdf Paz y Salvo CSS.pdf Paz y Salvol DGI.pdf Decl. Jur de Medidas de R.pdf Aviso de Operaciones.pdf Cedula.pdf Adhesion a Princ de Sost..pdf Carta Existencia de Materiales.pdf Incapacidad para contratar.pdf Pacto de Integridad.pdf Referencia Bancaria.pdf Registro de Proponente.pdf Responsabilidad de suministro.pdf Carta Linea de credito Prov.pdf Propuesta y desglose.pdf Referecia Comercial.pdf
SubTotal	B/. 125,419.65
Impuestos	B/. 8,673.71
Total	B/. 134,093.36

Revisada la propuesta de la adjudicataria, visible en *PanamaCompra*, constatamos que la misma cumple los requisitos plasmados en el pliego de cargos. En virtud de ello, lo



procedente es confirmar el acto administrativo impugnado, por el cual el MIVIOT adjudicó el acto de selección de contratista Licitación Pública Nro.2021-0-14-0-99-LP-017589, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“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 es del Tribunal)

Reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006:

“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.” (El subrayado es nuestro).

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente, ni propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No.63-2021 de 11 de agosto de 2021, mediante la cual el MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, adjudicó el acto de selección de contratista por Licitación Pública Nro.2021-0-14-0-99-LP-017589, a la empresa H.C. CONSTRUCCIÓN, INC., por la suma de CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL NOVENTA Y TRES BALBOAS CON TREINTA Y SEIS CENTÉSIMOS (B/.134,093.36).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación, consignada mediante Cheque Certificado No.010349, por el Global Bank, de 20 de agosto de 2021, por la suma de DIECIOCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS BALBOAS CON SETENTA Y CINCO CENTÉSIMOS (B/.18,972.75), según Diligencia de Consignación No.085-2021 de 20 de agosto de 2021, visible a folio 019 del expediente jurídico de este Tribunal.

TERCERO: 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, posteriores a su publicación en el referido sistema.

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: DISPONER la salida y archivo del expediente N°094-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

