



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 119-2021

RECURRENTE: GENERAL SOLUTIONS & SERVICES, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°185 de 11 de agosto de 2021, por la cual el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES** declaró desierto el acto público de selección de contratista por contratación menor N°2021-2-66-0-07-CM-017844.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN N°132-2021-Pleno/TACP de 14 de octubre 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 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (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 (Decreto Ejecutivo 439 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* (sistema electrónico o *PanamaCompra*).

I. ANTECEDENTES

1. El 7 de mayo de 2021, el Departamento de Compras del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (en adelante, IDAAN o la entidad) realizó, a través de *PanamaCompra*, la convocatoria a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-2-66-0-07-CM-017844, para la adquisición de una "BOMBA TIPO TURBINA VERTICAL".
2. El precio de referencia del precitado acto público fue establecido en veinte mil ochocientos noventa balboas con sesenta y ocho centésimos (B/. 20,890.68).
3. El acto público se celebró el 25 de mayo de 2021, a las 9:01 a.m.
4. El 26 de mayo de 2021, la entidad publicó el Acta de Apertura de Propuestas Virtual en *PanamaCompra*, en la cual se dejó constancia de la participación de los siguientes proponentes:



Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Ofertas
545473-1-1042526-33	Servicios Delgado S.A.	24-05-2021 02:50 p.m.	18,000.00
61439-29-349382-59	AQUATEC PUMP & SPA S.A.	24-05-2021 04:45 p.m.	17,334.00
2605301-1-834494-97	Projet International, S.A.	25-05-2021 06:59 a.m.	109,956.70
2511813-1-820433-94	GENERAL SOLUTIONS & SERVICES	25-05-2021 08:50 a.m.	18,994.64
459219-1-432711-05	THOMAS PUMP PANAMA, S.A.	25-05-2021 08:59 a.m.	20,887.47

5. Luego, el 21 de junio de 2021, el IDAAN publicó el Acta de Revisión, fechada 31 de mayo de 2021, en la que se analizaron todas las propuestas presentadas.
6. El 14 de septiembre de 2021, la entidad publicó la Resolución N°185 de 11 de agosto de 2021, por la cual declaró desierto el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-2-66-0-07-CM-017844.
7. La firma forense Villa & Asociados, por medio del licenciado Adolfo Villa Guerrero, actuando en calidad de apoderada especial de la empresa *General Solutions & Services*, S.A., presentó el 23 de septiembre de 2021, ante la Secretaría de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación (visible de foja 010 a foja 024 del expediente jurídico de este Tribunal), en contra del aludido 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°107-2021/TACP de 24 de septiembre de 2021 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* en igual fecha.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo, por el cual la entidad declaró desierto el acto público en estudio, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. Que en la Resolución 185 de 11 de agosto de 2021, la entidad se limitó a señalar que *General Solutions & Services*, S.A., presentó el *Pacto de Integridad* incompleto. En este cargo, la institución no explicó o ni argumentó de qué manera se incumplió con este requisito.
2. Expresó que el *Pacto de Integridad* que aportó *General Solutions & Services*, S.A. en su propuesta, cumple con el modelo proporcionado por la entidad.
3. Paradójicamente, añadió la institución por medio del Acta de Revisión que “La empresa, *General Solutions & Services* S.A., cumple a cabalidad con todos los requisitos y todas exigencias del pliego de cargos del Acto Público N°2021-2-66-0-07-CM-017844” (sic), por lo tanto, no es completamente válido lo plasmado en la resolución impugnada.

Para finalizar, la representación de la parte actora solicitó a este Tribunal, anular los efectos de la resolución impugnada y adjudicar el acto público a la recurrente, por haber ofertado el menor precio y cumplir con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos.

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD



El 1 de octubre de 2021, el IDAAN publicó en *PanamaCompra*, el Informe de Conducta suscrito por el Jefe de la Oficina de Asesoría Legal, escrito que también reposa de foja 051 a 055 del expediente jurídico, y al que se le adjuntó un documento denominado *Informe Técnico*, fechado 3 de junio de 2021. En dicho Informe de Conducta, la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la declaratoria de desierto del acto público.

Al referirse a los argumentos de la recurrente, la entidad indicó que el *Pacto de Integridad* presentado por la parte actora *“difiere en su redacción íntegra, concretamente en su encabezado conforme al modelo propuesto en el Pliego de Cargos y desarrollado por la Dirección de Contrataciones Públicas”*.

Asimismo, expuso que, aunque no fue señalado en el Acta de Revisión, *General Solutions & Services, S.A.*, tampoco acreditó estar a paz y salvo con el propio IDAAN, con lo cual incumplió con el requisito N°1 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos. En otras palabras, luego de la emisión del acto impugnado, se alegó que la recurrente no presentó un paz y salvo que emite la propia entidad impugnada.

En adición a lo antes mencionado, la entidad solicitó confirmar lo actuado a través del acto administrativo impugnado.

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, procedemos 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 Contratación Menor, dispuesta en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 57. Contratación menor. El procedimiento para la contratación menor permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no Mipymes; entre las Mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar



anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

Los contratos menores que realicen los municipios y las juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la reglamentación correspondiente". (El subrayado es nuestro).

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 substancial".*

"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 llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

3. Análisis integral de las propuestas

En resguardo de los principios en los que se fundamenta la contratación pública, y de conformidad con las disposiciones establecidas por la ley que rige esta materia, el Tribunal procede a analizar las propuestas presentadas dentro del acto público en estudio.

i. AQUATEC PUMP & SPA S.A.



Iniciamos el análisis de propuestas con la mencionada empresa, la cual ofertó el precio más bajo, el cual asciende a diecisiete mil trescientos treinta y cuatro balboas (B/. 17,334.00).

El IDAAN, en la resolución recurrida, señaló que este proponente no cumplió con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, porque “*presentó el paz y salvo vencido*”, y no remitió dicho documento subsanado, dentro del periodo establecido para ello. Además, expresó la entidad, la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión y la Declaración Jurada de No Incapacidad Legal para Contratar tienen fecha anterior al aviso de convocatoria para este acto público.

En efecto, luego de revisar, se observa que el paz y salvo de renta, expedido por la Dirección General de Ingresos, incorporado a la propuesta, tiene como fecha de validez el 20 de mayo de 2021; es decir, esta certificación no estaba vigente en la fecha de la celebración del acto público.

Paz y salvo de renta suministrado por el proponente (PAZ Y SALVO DGI.pdf)



REPÚBLICA DE PANAMÁ
DIRECCIÓN GENERAL DE INGRESOS
CERTIFICACIÓN DE PAZ Y SALVO

DOCUMENTO 303002129330
ESTADO APROBADO
FECHA 21/04/2021

Fecha de Emisión
21/04/2021

Hora de Emisión
09:51:01 a. m.

Número de Control: 93190903

Fecha de Validez
20/05/2021

La Administración Regional de Ingresos de Panamá certifica que el Contribuyente identificado con RUC: 61439-29-349382 y Nombre o Razón Social: **AQUATEC PUMP SPA S A**, se encuentra a Paz y Salvo con el Tesoro Nacional por concepto de Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles Corporales y Servicios (ITBMS) y Seguro Educativo, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Tal como lo apuntó la entidad, y según se desprende del pliego, la empresa contaba con tres (3) días hábiles después de la fecha de apertura de propuestas para presentar el documento subsanado, mas no lo hizo.

En cuanto al cargo de incumplimiento de la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión y la Declaración Jurada de No Incapacidad Legal para Contratar por tener fecha anterior al aviso de convocatoria para este acto público, es menester indicar que, en la Ley 22 de 2006 ni en el Decreto Ejecutivo 439 de 2021 existe una disposición que permita descartar propuestas por un formalismo en la fecha de expedición de un formulario; siendo así, la observación realizada por la entidad no tiene sustento jurídico, por lo cual estimamos que los referidos documentos fueron presentados de forma correcta.

Atendiendo a las consideraciones vertidas en las líneas que anteceden, concluimos que *Aquatec Pump & Spa S.A.* no cumplió con los requisitos básicos exigidos en el Pliego de Cargos, por lo tanto, se procede con la revisión de la siguiente propuesta de menor precio.

ii. SERVICIOS DELGADO S.A.

La segunda oferta de menor precio fue propuesta por esta empresa, por el monto de dieciocho mil Balboas (B/. 18,000.00). Sin embargo, la entidad sostuvo que la



Declaración Jurada de No Incapacidad Legal para Contratar no se ajustó al formulario indicado en el pliego de cargos. Al respecto, después de examinar la propuesta, es notable que si bien no utilizó el modelo estandarizado, lo importante es evaluar el contenido, que, en esta ocasión, desatiende lo dispuesto en la norma, en el sentido de que, al fundamentarse en la Ley 61 de 2017, la declaración de Servicios Delgado S.A. no comprende todos los supuestos enmarcados en el artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, que es la normativa aplicable al acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-2-66-0-07-CM-017844.

Declaración Jurada presentada por el proponente (DECLARACIÓN JURADA INCAPACIDAD CONTRATAR 20-MAY-21.pdf)

DECLARACION JURADA DE NO INCAPACIDAD LEGAL PARA CONTRATAR CON EL ESTADO

En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 19 del TEXTO ÚNICO de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, reglamentado por el Artículo 4 del DECRETO EJECUTIVO N°. 40 de 10 de abril de 2018, el suscrito (la suscrita) DENIS E. DELGADO A., de nacionalidad panameña, mayor de edad, con cédula (o pasaporte) de identidad personal N°. 8-455-897, actuando en mi propio nombre como persona natural (1)/actuando en mi condición de representante legal de la sociedad SERVICIOS DELGADO, S.A., legalmente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá, inscrita en el Registro Público en la sección MERCANTIL, (folio, ficha, rollo o imagen según corresponda) Ficha N°. 545473 Documento N°. 1042526, debidamente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá e inscrita en el Ministerio de Comercio e Industrias, con número de RUC 1042526-545473 DV 33, con domicilio en VILLA DE LAS FUENTES No2, SECTOR Q, CASA Q2 y teléfonos 397-1114 / 1115 / 1116, declaro que no me encuentro comprendido, declaro que la sociedad que represento no se encuentra comprendida dentro de ninguna de las situaciones contenidas en el Artículo 19 del TEXTO ÚNICO de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, que señala:

1. Estar morosas en el pago de la multa por incumplimiento de contrato u orden de compra o encontrarse inhabilitada para contratar con el estado.
 2. Haber intervenido, en cualquier forma, en la preparación, evaluación, adjudicación o celebración de un procedimiento de selección de contratista, de un procedimiento excepcional de contratación o de un procedimiento especial de contratación.
 3. Haber sido condenadas en Panamá, por sentencia judicial definitiva, a la apena de accesoria de inhabilitación para ejercer funciones públicas, así como la sanción de inhabilitación para contratar con el estado.
 4. Haber sido declaradas en estado de liquidación.
 5. Haber incurrido en falsedad al proporcionar información requerida de acuerdo con esta Ley. 6.
- Concurrir como persona jurídica extranjera y no estar legalmente constituida de conformidad con las normas de su propio país, o no haber cumplido con las disposiciones de la legislación nacional aplicables para su ejercicio o funcionamiento.
7. Haberles resuelto administrativamente un contrato por incumplimiento culposo o dudoso, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente Ley, mientras dure la inhabilitación.
 8. En caso de las personas naturales, haber sido condenadas, en los cinco años que anteceden a la contratación, por sentencia judicial definitiva por la comisión de delitos contra la administración pública: blanqueo de capitales o cualquier otro delito contra el orden económico; terrorismo y financiamiento del terrorismo o cualquier otro delito contra la seguridad colectiva: delito contra el patrimonio económico y delitos contra la fe pública, con penas de prisión de un año o más por un tribunal panameño.

En el caso de empresas o personas jurídicas, cuyos accionistas mayoritarios, es decir, aquellos que posean el 51% o más de las acciones de la sociedad, directores, dignatarios y representante legal, hayan sido condenados por sentencia judicial definitiva por los delitos anteriormente descritos, siempre que el delito esté vinculado a las actividades de la empresa o sus empresas afiliadas, consorciadas o accionistas.

Adicionalmente, el 1 de octubre de 2021, la entidad publicó, junto con el Informe de Conducta, un documento denominado *Informe Técnico*, fechado 3 de junio de 2021. Dicho *Informe Técnico* puntualizó que el proponente Servicios Delgado S.A. no cumplió con las especificaciones técnicas referidas y que, pese a que el precio ofertado está dentro del precio de referencia establecido, no es el precio más bajo. Además, que *General Solutions & Services, S.A.* cumplió con todas las especificaciones técnicas solicitadas, el monto propuesto está dentro del precio de referencia establecido, mas no es el precio más económico.



Tomando en consideración las apreciaciones antes formuladas, es evidente que Servicios Delgado S.A. no cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos, razón por la que se procede con la evaluación de la siguiente propuesta.

iii. GENERAL SOLUTIONS & SERVICES, S.A.

Corresponde el turno a la recurrente, la cual ofertó el tercer menor precio, por la suma de dieciocho mil novecientos noventa y cuatro balboas con sesenta y cuatro centésimos (B/. 18,994.64). Por lo tanto, en atención al *Principio de Motivación*, pasamos a analizar la propuesta con base en los hechos sobre los cuales la recurrente fundamentó sus pretensiones.

4. Análisis de los cargos en contra de las actuaciones de la entidad

En lo concerniente a la ausencia de una adecuada, veraz y sólida motivación del supuesto incumplimiento de los requisitos exigidos en el Pliego de Cargos, alegada por la actora, la Ley 22 de 2006 en su artículo 26 establece lo siguiente:

“Artículo 26. Principio de transparencia. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

1. Las contrataciones que celebre el Gobierno Central, las entidades autónomas o semiautónomas, los municipios, las juntas comunales y locales, los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio y, en general, las que se efectúen con fondos públicos se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante los procedimientos de selección de contratista.
2. En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas.
3. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada. Para lo anterior se utilizarán los medios que, para tal efecto, indican esta Ley y sus reglamentos.
4. Las autoridades expedirán, a costa de los participantes en el acto público o cualquier persona interesada, copias de los documentos que reposan en los expedientes de los respectivos procedimientos de selección de contratista, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes y los privilegios.
5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.
6. Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley; además, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratista y los demás requisitos previstos en la presente Ley”. (El subrayado es nuestro)

Por su parte el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento Administrativo General, norma supletoria en el proceso que nos ocupa, señala:

“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos



de derecho, los siguientes actos:

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

Ante el contenido de las normas citadas, la Administración, a través de sus entidades, en este caso el IDAAN, está obligada a motivar de forma clara y precisa los hechos que fundamentan la declaratoria de desierto. Dicha motivación, cuando se trata de incumplimientos en los requisitos exigidos en el pliego, debe ser uniforme, en el sentido de que a todos los proponentes se les tiene que informar, por igual, cuál fue el incumplimiento en el que se incurrió.

En este sentido, es oportuno hacer referencia a lo manifestado por la recurrente, sobre la omisión de la entidad en señalar concretamente cómo es que el *Pacto de Integridad*, que fuera presentado por ella, era incompleto. Al respecto, la entidad explicó en el Informe de Conducta que dicho incumplimiento obedece a que la redacción del encabezado del formulario difiere del modelo propuesto en el Pliego de Cargos y del modelo estandarizado, elaborado por la Dirección General de Contrataciones Públicas. A continuación, veamos las diferencias existentes entre el encabezado del modelo propuesto por la entidad, el pacto aportado por el recurrente y el modelo estandarizado:

Modelo propuesto por la entidad

FORMULARIO N° 5

PACTO DE INTEGRIDAD

Entre los suscritos a saber; Juan Antonio Ducruet Núñez , de nacionalidad panameña, portador de la cédula de identidad personal No. 8-257-48, en su calidad de Representante Legal del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, 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 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, el cual formará parte integral del pliego de cargos del acto de licitación No. 2021-2-66-0-07-CM-017844 celebrado entre ambas partes, quienes para los efectos se denominarán LAS PARTES, sujeto a las siguientes cláusulas:

Pacto aportado por la recurrente (Pacto de Integridad.pdf)



**GENERAL
SOLUTIONS &
SERVICES**
ENERGY & WATER SYSTEMS



Zona Uno Terminal
Industrial Galera 108
Corredor Sur-Panamá Este
Ciudad de Panamá
República de Panamá

contacto@gsspanama.com
Tel: (+507) 387-5785
www.gsspanama.com

PACTO DE INTEGRIDAD

Entre los suscritos a saber; **JUAN ANTONIO DUCRUET**, panameño (a), portador (a) de la cédula de identidad personal **No. 8-257-48** en su calidad de Representante Legal del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), quien en adelante se denominará **LA ENTIDAD**, por una parte y por la otra, **PEDRO VIDAL GÓMEZ**, con cédula de identidad personal **No. 4-742-58**, actuando en nombre y representación de la empresa **GENERAL SOLUTIONS & SERVICES, S.A.**, de nacionalidad Panameña, sociedad debidamente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá según Rollo No 2511813, Imagen No 1, Ficha No 820433 y DV:94, con domicilio en la Provincia de COCLÉ, Distrito de AGUA DULCE, Corregimiento de AGUA DULCE (CABECERA), Urbanización VIA INTERAMERICANA, calle EL PUERTO, Edificio BLUEFIN, Apartamento 05, Teléfono: 997-4603, 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. 2021-2-66-0-07-CM-017844** celebrado entre ambas partes, quienes para los efectos se denominarán **LAS PARTES**, sujeto a las siguientes cláusulas:

Modelo estandarizado



PACTO DE INTEGRIDAD

Entre los suscritos a saber; [] de nacionalidad panameña, portador (a) de la cédula de identidad personal No [], 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 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:

Nótese que la única diferencia que existe en el encabezado o preámbulo del *Pacto de Integridad* suministrado por la parte actora, versus el modelo propuesto por la entidad y el modelo estandarizado, es que el primero contiene los datos de registro de la sociedad *General Solutions & Services, S.A.*, en vez del número de Aviso de Operación. En relación con esto último, vale resaltar que el requisito número 6 de los documentos a presentar con la propuesta exige que los proponentes aporten el Aviso de Operación respectivo, como se muestra a continuación:

6	Aviso de Operaciones. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito, podrá acreditarse mediante copia cotejada, copia simple o copia digital.	No
---	--	----

Así las cosas, el hecho de que la impugnante omitiera este dato en el preámbulo del formulario, no representó un cambio en la esencia del contenido del modelo ni en su propuesta, dado que, en documento separado, ya lo había suministrado a la entidad licitante.

Por lo tanto, no hay diferencia sustancial entre el modelo brindado por la entidad y el aportado por la parte actora que, en su parte medular, coincide íntegramente con el modelo estandarizado, publicado en *PanamaCompra*.

Si bien el encabezado del pacto proporcionado por *General Solutions & Services, S.A.* no incorporó el número de Aviso de Operación, se puede apreciar que la supresión de este dato no incide en su validez y lo declarado no contraviene lo dispuesto en Ley 22 de 2006 y el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, normativas en las cuales tiene su origen y se fundamenta la exigencia del *Pacto de Integridad* en los procedimientos de selección de contratista.

Efectivamente, veamos lo normado por el artículo 15 de la Ley 22 de 2006 y el artículo 24 del reglamento de la referida ley:

“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).

Así, pues, luego de revisar el *Pacto de Integridad* aportado por la impugnante, se constata que este certifica lo requerido sustancialmente por la ley e incluso el pliego de cargos, o sea, no permitir pagos, ofrecimientos ni sobornos para obtener la adjudicación y la posterior firma del contrato. Ante este escenario, es claro que la omisión del número de Aviso de Operación no guarda relación con la naturaleza y propósito del pacto, sino que es parte de la información general del proponente, y la misma ya fue presentada en documento separado.

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

En virtud de lo antes expuesto, estimamos que la diferencia en el texto del encabezado del pacto, no sobreviene en incumplimiento, de acuerdo con 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 la encuesta bajo análisis, 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 mencionada diferencia en el texto, 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).

5. Análisis del cargo de incumplimiento adicional de la propuesta de GENERAL SOLUTIONS & SERVICES, S.A., indicado por el IDAAN.

a. Un nuevo incumplimiento no reprochado en el acto acusado.

En el Informe de Conducta, la entidad señaló un nuevo incumplimiento por parte de la impugnante, el cual no se incluyó en el Acta de Revisión, fechada 31 de mayo de 2021 ni en la Resolución N°185 de 11 de agosto de 2021, por la cual declaró desierto el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-2-66-0-07-CM-017844. Veamos lo expresado por el IDAAN:

«Aunado a lo anterior, aunque no es señalado en el Acta de Revisión, pero es



necesario resaltar que el proponente denominado **GENERAL SOLUTIONS & SERVICES, S.A.** tampoco cumple con el requisito No. 1 de Otros Requisitos a presentar con la propuesta exigidos en el Pliego de Cargos y es que, tal como se desprende de la propuesta presentada el proponente antes aludido presentó un documento para cumplir con el requisito No. 1 de Otros Requisitos a presentar con la propuesta exigidos en el Pliego de Cargos el cual cita así:

“Paz y Salvo de IDAAN: Todo proponente deberá acreditar que se encuentra paz y salvo con el El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, en el pago del suministro de agua potable, a través de original, copia simple o digital del paz y salvo emitido por el El Instituto de Acueductos y Alcantarillaos Nacional” (sic).

En este orden de ideas indicamos que el paz y salvo presentado por el proponente denominado **GENERAL SOLUTIONS & SERVICES, S.A.**, no acredita que el citado proponente se encuentre paz y salvo con el IDAAN, pues lo único que certifica el paz y salvo presentado es que la Finca No. 7105, propiedad de **BLUEFIN RENTAL INC.**, se encuentra esta paz y salvo. Por lo cual el paz y salvo al ser emitido a favor **BLUEFIN RENTAL INC.**, y no corresponder al proponente que participante, incumple con el requisito No. 1 de Otros Requisitos a presentar con la propuesta exigidos en el Pliego de Cargos» (sic). (El subrayado es nuestro).

En vista de la declaración realizada por la entidad, esta Colegiatura considera prudente resaltar la importancia de los principios que regentan la contratación pública, tal como lo consagra la Ley 22 de 2006:

***“Artículo 25. Principios generales de la contratación pública.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.*

Además, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.

Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos”. (El subrayado es nuestro).

En atención a los referidos principios, que se erigen como medios de resguardo de las actuaciones de la Administración, la entidad debió revelar, en el momento oportuno, el supuesto incumplimiento del requisito N°1 del apartado de Otros Requisitos del Pliego de Cargos; es decir, debió hacer mención del mismo en la parte motiva de la resolución impugnada. Ello es así, porque luego de adjudicado o declarado desierto un acto público, no es correcto justificar la decisión, señalando supuestos incumplimientos que se pasaron por alto, pues contraviene los postulados de transparencia y debido proceso, que deben primar en los procedimientos de contratación pública.

En otras palabras, los reporches que se le hagan a las propuestas de los participantes, se deben consignar en la resolución por la cual se toma la decisión de fondo o de adjudicación. Es en ese momento que se declaran las razones de la actuación. Esto con la finalidad de darle al participante, el derecho de controvertir lo argumentado por la Administración.

En sentido contrario, el presentar argumentos o razonamientos justificativos de la decisión, luego que se haya adoptado ésta; evidentemente deja al proponente en estado



de indefensión ya que, al no conocer estas nuevas alegaciones, no tiene ocasión para defenderse frente a ellas.

Ahora bien, frente al nuevo cargo de incumplimiento expuesto por el IDAAN, este Tribunal tiene el deber de advertir que la exigencia contenida en el referido requisito N°1 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos del acto público en estudio, transgrede lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que a la letra dice:

b. ¿Un paz y salvo que solo pude emitir la propia entidad contratante?

“Artículo 12. Verificación de la información general de los proponentes por parte de las entidades licitantes. Las entidades licitantes no podrán exigir en los pliegos de cargos, documentos de carácter general emitidos por ellas mismas o por las diferentes autoridades nacionales, por lo cual estarán obligadas a verificar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” la información de los proponentes”.

A la luz de la norma, la entidad convocante no debió solicitar un paz y salvo que expide ella misma, con el propósito de hacer una contratación que también la beneficiará. La información allí requerida ya está en su poder y puede ser verificada en cualquier momento, accediendo a su propia base de datos o sistema respectivo.

La solicitud de información que una entidad ya posee riñe con la naturaleza y función de los requerimientos procesales y del procedimiento, en el sentido de que la Administración debe establecer requisitos que coadyuven a la consecución de sus objetivos, no obstaculizarlos.

En este orden de ideas, la contratación pública se gestiona por medio del uso de herramientas electrónicas, resulta pertinente entonces citar la Ley 83 de 9 de noviembre de 2012, que regula el uso de medios electrónicos para los trámites gubernamentales y modifica la Ley 65 de 2009, que crea la Autoridad de Innovación Gubernamental, modificada por la Ley 144 de 15 de abril de 2020:

“Artículo 4. Facultades. Para garantizar la prestación de servicios por medios e instrumentos electrónicos, las entidades públicas harán uso de las siguientes facultades y resguardarán los derechos que aquí se enmarcan:

1. Los trámites en línea tendrán la misma validez y reconocimiento legal que los realizados de forma presencial.
2. En la tramitación por medios electrónicos y digitales, las resoluciones serán firmadas electrónicamente por el personal competente para dichos actos. Una vez esté disponible la emisión electrónica de estas, se dejarán de emitir físicamente, salvo que exista algún impedimento para ello.
3. Los usuarios estarán exentos de aportar información, copias, datos y/o documentos que reposan en la base de datos de las entidades públicas, para lo cual, a través de la sede administrativa electrónica (Portal Único del Ciudadano), se publicarán periódicamente los datos y/o documentos que actualmente mantiene cada entidad gubernamental. Corresponderá a estas entidades obtener dicha información de la base de datos que corresponda a través de interoperabilidad o cualquier otro medio de intercambio de información interinstitucional. En caso de información confidencial o de acceso reservado, se deberá contar con el consentimiento expreso del interesado o cumplir con los requerimientos que regulan la protección de este tipo de información. Este consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos, para lo cual cada entidad deberá publicar, oportunamente, los medios oficiales.

...” (El subrayado es nuestro).

Atendidas las disconformidades alegadas por la impugnante, así como los descargos de



la entidad; revisada la propuesta de *General Solutions & Services, S.A.*; en virtud de las consideraciones explicadas en la presente resolución, aunado al hecho de que, tanto el Acta de Revisión y el Informe Técnico dejan clara constancia de que la parte actora cumplió a cabalidad con los requisitos y exigencias del Pliego de Cargos; y el monto ofertado se encuentra dentro del rango de precios establecido en el pliego, lo procedente es revocar el acto administrativo impugnado, restableciendo el derecho vulnerado a la impugnante, en el sentido de adjudicarle el acto público de selección de contratista por Contratación Menor N°2021-2-66-0-07-CM-017844, 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).

De igual forma, 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).

Respecto a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, de conformidad con lo establecido el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“Artículo 245. Devolución de la fianza de recurso de impugnación. *En la resolución que decida el recurso de impugnación a favor del recurrente, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ordenará la devolución inmediata de la fianza consignada. En los casos en que transcurra el término máximo establecido sin pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, procederá igualmente la devolución de la fianza a favor del recurrente”.* (El subrayado es del Tribunal).

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: REVOCAR la Resolución N°185 de 11 de agosto de 2021, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILADOS NACIONALES**, restableciendo el derecho vulnerado.

SEGUNDO: ADJUDICAR a **GENERAL SOLUTIONS & SERVICES, S.A.**, el acto público de selección de contratista por Contratación Menor No.2021-2-66-0-07-CM-017844, para la adquisición de una **“BOMBA TIPO TURBINA VERTICAL”**, por la suma de DIECIOCHO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO BALBOAS CON SESENTA Y CUATRO CENTÉSIMOS (B/. 18,994.64).

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.FI-107736, de 20 de septiembre de 2021, con un límite máximo de responsabilidad por la suma de DOS MIL OCHENTA Y NUEVE BALBOAS CON SEIS CENTÉSIMOS (B/. 2,089.06) más UN CENTÉSIMO (B/. 0.01), según Diligencia de Consignación No.109-2021 de 23 de septiembre de 2021, visible a folio 031 del expediente jurídico de este Tribunal.

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, posteriores a su publicación en el referido sistema.

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 N°119-2021, 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; Ley 38 de 2000 y la Ley 144 de 15 de abril de 2020, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

