



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 125-2021

RECORRENTE: EQUIPOS T&D, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.R-COM-002-2021 de 16 de septiembre de 2021, mediante la cual se rechazaron todas la propuestas dentro del procedimiento de selección de contratista No.2021-1-91-0-08-LV-005353, proferida por la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**.

Magistrado Ponente: MARTIN WILSON CHEN

Resolución No.135-2021-Pleno/TACP de 14 de octubre de 2021. (Decisión).

Por la cual se decide el Recurso de Impugnación, interpuesto por la empresa **EQUIPOS T&D, S.A.**, en contra de la Resolución No. R-COM-002-2021 de 16 de septiembre de 2021, mediante la cual se rechazaron las propuestas del acto público No.2021-1-91-0-08-LV-005353, emitida por la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

Que el día 19 de mayo de 2021, a las 02:21 p.m., el Departamento de Compras de la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**, publicó en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra", el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para el acto de recibo de propuestas a realizarse el día 24 de agosto de 2021, a partir de las 10:00 a.m., y el acto de apertura de propuestas a partir de las 10:01 a.m., del mismo día; correspondiente al Acto Público No. **2021-1-91-0-08-LV-005353**, para la adquisición de "**SIMULADOR DE NAVEGACIÓN Y MANIOBRA, CONFIGURACIÓN MISIÓN COMPLETA**", con un precio de referencia por la suma de **QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.593,985.00)**. (Visible en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra", y de fojas 002 a 011 del Expediente del Tribunal).

Que el día 31 de agosto de 2021, se publicó en el Portal Electrónico de Contrataciones Públicas, el primer Informe de la Comisión Evaluadora, y para el día 10 de septiembre, se publicó el "Nuevo Informe de la Comisión Verificadora", cuyo método de evaluación arrojó como resultado la puntuación de 89 para la proponente **EQUIPOS T&D, S.A.**, única en pasar a la fase de ponderación; así como también la recomendación de la "Cancelación" del presente acto público, en virtud de que la **UMIP** no puede brindar la transferencia de tecnología (protocolos de comunicación) requerida para poder llevar este proyecto a buen término y que el proveedor no se hace responsable de lograrla sin la participación de la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)** (Nuevo Informe de Comisión Evaluadora, visible en el Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del Icono denominado "Informes", en la publicación del día 10-9-21).

Que el acto administrativo recurrido lo constituye la Resolución No. R-COM-002-2021 de 16 de septiembre de 2021, por medio de la cual se rechazaron las propuestas dentro del acto público N°2021-1-91-0-08-LV-005353, para la adquisición de "Simulador de navegación y maniobra, configuración misión completa", proferida por la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 27 de septiembre de 2021, a las 2:02 p.m., el licenciado Edgar Iglesias, portador de la cédula de identidad personal N° 8-509-151, en virtud del poder especial conferido por el señor Juan José Santamaría Quiel, portador de la cédula de identidad personal No. 8-393-8, en su calidad de apoderado especial de la empresa **EQUIPOS T&D, S.A.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, Recurso de Impugnación en contra de la **Resolución No. R-COM-002-2021 de 16 de septiembre de 2021**, expedida por la **UNIVERSIDAD**



MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP), mediante la cual se rechazaron las propuestas dentro del procedimiento de selección de contratista No.2021-1-95-0-08-LV-005353, convocado para la adquisición de “Simulador de navegación y maniobra, configuración misión completa”. (Poder y libelo del Recurso de Impugnación visible de fojas 014 a 020 del Expediente del Tribunal respectivamente).

Que la empresa recurrente **EQUIPOS T&D, S.A.**, adjuntó al libelo del Recurso, la Fianza de Impugnación: No.04-19-63151-0 de 24 de septiembre de 2021, emitida por Óptima Compañía de Seguros, S.A., a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios la UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ /CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por un límite máximo de responsabilidad de Cincuenta y Nueve Mil Trescientos Noventa y Ocho Balboas con 50/100 (B/.59,398.50), que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia, consignado ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, cuya Diligencia de Consignación reposa a foja 29 del expediente del Tribunal.

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.113-2021/TACP de 28 de septiembre de 2021 (Admisión), admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el licenciado Edgar Iglesias, en virtud del poder especial conferido por el señor Juan José Santamaría Quiel, de generales conocidas en autos, en su calidad de apoderado especial de la empresa **EQUIPOS T&D, S.A.**, y se le corrió traslado del recurso presentado en contra de la entidad **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada, compulsara dentro del término no mayor a (3) días hábiles, el informe de conducta, dejando constancia que dicho término es común para que los terceros interesados intervengan con sus alegaciones en interés de la Ley o en interés particular. (Visible de fojas 045 a la 047 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamaCompra” dentro del Icono “Resolución de Admisión TACP”, a fecha 29-09-2021).

Que el día 4 de octubre de 2021, fue publicado dentro del portal de compras gubernamentales el correspondiente Informe de Conducta por parte de la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**. De igual forma, el día 6 de octubre de 2021, se recibió alegaciones de terceros por parte del apoderado especial de la empresa **PME SHIP SYSTEMS PANAMÁ, S.A.** (Visible de infolio 083 a 095 del expediente del Tribunal) conforme a la acreditación y certificación realizada por la Secretaría General del Tribunal fechada 7 de octubre de 2021, por el cual se le hace entrega al sustanciador el dossier (Visible a infolio 144 del expediente del Tribunal).



III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

Que el acto Impugnado lo constituye la **Resolución No. R-COM-002-2021 de 16 de septiembre de 2021**, expedida por la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)** mediante la cual se adjudicó el Acto Público No. **2021-1-91-0-08-LV-005353**, para la adquisición de **“SIMULADOR DE NAVEGACIÓN Y MANIOBRA, CONFIGURACIÓN MISIÓN COMPLETA”** (Visible a foja 012 a la 013 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, en la publicación de decisión TACP, con el icono “Resoluciones”, el día 16 de septiembre de 2021, a las 11:56 a.m.) que en lo medular transcribimos:

“



UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ

Resolución No. R-COM-002-2021 del 16 de septiembre de 2021

Por medio de la cual se rechazan propuestas recibidas para el Acto Público No. 2021-1-91-0-08-LV-005353.

El Rector, en ejercicio de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que esta entidad, llevó a cabo el día 24 de agosto de 2021, el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2021-1-91-0-08-LV-005353, para **SIMULADOR DE NAVEGACIÓN Y MANIOBRA, CONFIGURACIÓN MISIÓN COMPLETA.**, cuyo precio de referencia fue de B/593,985.00

En el cual se recibieron las propuestas descritas en el siguiente cuadro:

<u>1642608-1-673995-91 PME SHIP SYSTEMS, PANAMA S.A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	572,740.00	23-08-2021
<u>11483-79-115319-30 Equipos T & D, S.A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	588,045.15	24-08-2021

Que luego de recibidas las propuestas, las mismas fueron objeto de evaluación según lo determina el pliego de cargos, por la Comisión Evaluadora designada para tal propósito.

Con base en lo plasmado en el punto anterior, la Entidad ha decidido ejercer la facultad de rechazo de las propuestas presentadas toda vez que de acuerdo con el Informe de la Comisión Evaluadora, el proponente PM SHIP SYSTEMS, no cumplió con la presentación los siguientes requisitos mínimos obligatorios a través del sistema de Panamá Compra: 1. Acuerdo de Consorcio Notariado; 2. Certificación de Existencia de Proponente (Certificado de registro Público); 3. La declaración de acciones nominativas según artículo 41 de la ley 22 ordenado por la ley 153 de 2020.

Que en ese mismo informe, al evaluar al proponente Equipos T&D la Comisión Evaluadora detalla lo siguiente: de las cartas presentadas solo una corresponde a un cliente del proponente y una a un cliente del fabricante; no presenta certificado de garantía de calidad del fabricante del simulador, que contemplen las normas de calidad estandarizadas y reconocidas internacionalmente; no hay certeza de la conectividad de los equipos licitados versus los existentes en la UMIP.

Que la Comisión Evaluadora también resalta que es conveniente realizar una verificación detallada del pliego de cargos y hacer las correcciones al mismo antes de una nueva convocatoria, por lo que recomienda que el presente acto público quedase en estado de cancelado, con fundamento en lo que señala el párrafo final del Artículo 74, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 53 de 2020.

Que esta entidad ha decidido ejercer la facultad extraordinaria de rechazo de propuestas recibidas para el presente Acto Público sin que haya recaído adjudicación, en virtud del interés social, ya que se pretende el bienestar colectivo docente y estudiantil, al procurar el cumplimiento de esta



contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y proteger los derechos de la educación especializada de esta entidad Licitante.

Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 74 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2021-1-91-0-08-LV-005353, para la adquisición del SIMULADOR DE NAVEGACIÓN Y MANIOBRA, CONFIGURACIÓN MISIÓN COMPLETA.

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2021-1-91-0-08-LV-005353 para la adquisición de SIMULADOR DE NAVEGACIÓN Y MANIOBRA, CONFIGURACIÓN MISIÓN COMPLETA.

SEGUNDO: ADVERTIR que el Acto Público No. 2021-1-91-0-08-LV-005353 quedará en estado de CANCELADO.

TERCERO: ORDENAR la publicación de la presente Resolución, en el Sistema de Contrataciones Públicas "Panamá Compra", por dos (2) días hábiles para los efectos de su notificación, así como su incorporación al respectivo expediente.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firma:

Nombre: Víctor Luna Barahona.

Cargo: Rector



IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

Que el licenciado Edgar Iglesias, apoderado especial de la recurrente, sustentó su recurso sobre la base de los siguientes hechos:

Que la Comisión Evaluadora del presente acto público, mediante informe publicado el día 10 de septiembre de 2021, indicó que la empresa **EQUIPOS T&D, S.A.**, cumplió con los requisitos mínimos obligatorios establecidos en los términos de referencia; sin embargo, a pesar de eso, la entidad decidió rechazar todas las propuestas presentadas por los oferentes dentro del acto público No.2021-1-91-0-08-LV-005353, tomando como fundamento la recomendación realizada por los comisionados, consistente en que "...no hay certeza de la conectividad de los equipos licitados versus los existentes en la UMIP".

Sobre ese particular, sostiene que el pliego de condiciones no solicitó aportar ningún documento o requisito que indicara que el proponente tenía que garantizar la conectividad de los equipos propuestos con los equipos existentes, por lo que, en razón a ello, considera que la responsabilidad de la conectividad recae únicamente en la entidad.

Manifiesta que la recomendación de cancelación del acto público que nos ocupa, realizada por la Comisión Evaluadora, está fuera de sus competencias, ya que esa prerrogativa, de acuerdo al contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 2020, es exclusiva de la entidad.



V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA APORTADO POR LA UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP).

Que el día 4 de octubre de 2021, quedó publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ**, firmado por el Rector, Víctor Luna Barahona, en su calidad de representante legal (Ver informa de conducta de folios 057al 073 del expediente del Tribunal), quien en principio realizó un recuento de la actividad procesal llevada a cabo por dicha entidad, y en cuanto al fondo del asunto ha expresado lo siguiente:

...

Es importante establecer que esta entidad estableció en el Pliego de Cargos consolidado y publicado en el Portal de Panamá Compra el día seis (6) de agosto de dos mil veintiuno (2021) en el Capítulo III de la Especificaciones Técnicas, Punto denominado como Capacidad Operativa y funcional específica, lo siguiente:

"3. Capacidad operativa y funcional específica

- El Simulador de Navegación a proveer deberá contar con capacidad funcional y técnica para operar en forma integrada con el Simulador de Plantas de Máquinas Wartsila ERS TECH 5000 y Simulador de Interruptor de Alto Voltaje TECH 5000, ambos instalados en la UMIP. Esta integración deberá permitir cumplir con el entrenamiento de equipos de Puente y Cuarto de Máquinas, según el modelo CRM/ ERM (Engines Resource Management).
DEBE DECIR: El Simulador de Navegación a proveer deberá contar con capacidad funcional y técnica para operar en forma compatible con el Simulador de Máquinas y el módulo de Interruptor de Alto Voltaje, ambos instalados en la UMIP. Esta compatibilidad deberá permitir cumplir con el entrenamiento de equipos de Puente y Sala de Máquinas.
 - Será prioritario, que los oferentes posean soluciones de simulación que permitan emplear el mismo software a proveer en una versión que se opere en la nube, adecuadamente certificada y ya en uso en la región de América, como herramienta opcional a adquirir para entrenamiento en línea y a demanda.
DEBE DECIR: Será prioritario, que los oferentes posean soluciones de simulación que permitan emplear el mismo software a proveer en una versión que se opere en la nube, adecuadamente certificada y ya en uso a nivel internacional, como herramienta a adquirir para entrenamiento en línea y a demanda.
 - El oferente debe contar con un sistema de entrenamiento en simulador para operación de compuertas de áreas de navegación con canales de tránsito como el Canal de Panamá.
DEBE DECIR: El oferente debe contar con un sistema de entrenamiento en simulador para operación de compuertas de áreas de navegación con canales de tránsito." (Lo resaltado es nuestro).
2. En atención que el veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) registra en el Portal de Panamá Compra la entrada del Escrito para el Trasl Exp.125-2021, el cual contiene el Recurso de Impugnación presentado por Licenciado Edgar Iglesias en calidad de apoderado especial del proponente EQUIF T & D, S.A., es necesario precisar lo siguiente:

- 2.1. Que en relación al punto quince del Recurso de Impugnación, esta Entidad al conforme a derecho en todas sus actuaciones, por lo tanto la Entidad no ha actuado en contravención al Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 15: 2020 como lo señala el recurrente, por cuanto aplicó lo señalado en el artículo del Texto Único de Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No. 15: 2020, que indica lo siguiente:

"Artículo 74. Facultad de la entidad licitante.

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

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

...

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



administrativo que declara el rechazo de la propuesta. (Lo resaltado en nuestro)”.

2.2. La Entidad con fundamento a la norma vigente en materia de contrataciones públicas, decidió ejercer la facultad de rechazar las propuestas recibidas actuando en derecho, acatando la evaluación que emanó del Informe de la Comisión Evaluadora y con la firme voluntad de proteger los intereses del Estado y los propios, toda vez que, el proponente EQUIPOS T & D, S.A. no ofrece lo requerido por esta Entidad conforme a la estatuido en el Pliego de Cargos, dentro del Capítulo que corresponde a las Especificaciones Técnicas, arriba señalado (fs.260); que es un Simulador de Navegación con capacidad funcional y técnica para operar en forma compatible con el Simulador de Máquinas y el módulo de Interruptor de Alto Voltaje, ambos instalados en la UMIP. (Véase pliego de cargos Capítulo III de la Especificaciones Técnicas, Punto 3 denominado como Capacidad Operativa y funcional específica a foja 260).

2.3. Que en el punto octavo del recurso de reconsideración, no es cierto lo aseverado por el recurrente respecto a la responsabilidad de la conectividad que RECAE única y exclusivamente en la Entidad porque durante el periodo de las consultas realizadas durante el acto de homologación se dejó claramente establecido que la compatibilidad era necesaria y que no contamos con los protocolos o códigos de comunicación de los equipos existentes y ese punto queda expresamente detallado en:

Acta de Homologación con fecha del veintidós (22) de junio de dos mil veintiuno (2021) en la foja 178, párrafo 10, en respuesta al posible proponente Leonardo García, en representación de la empresa PMC-Proyect Manager & Consulting, la Entidad dijo:

“La UMIP no cuenta con los códigos fuentes de los simuladores existentes, por ello la importancia que el nuevo simulador con los existente sea compatible” (Ver párrafo 10, foja 178).

Acta de Homologación en la foja 171, párrafo 3, en respuesta al posible proponente Juan José Santamaría, en representación de la empresa SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, la Entidad dijo:

“La UMIP es una universidad que utiliza servicios de diversos proveedores y dentro de la relación comercial solamente a uso del producto o servicio definido en el pliego, no así a los derechos de autor de los códigos fuentes de las aplicaciones adquiridas por esta institución”. (Véase párrafo 3, foja 171).

2.4. Queda en evidencia que el proponente EQUIPOS T & D, S.A. tenía conocimiento desde antes de la presentación de propuesta, que esta Entidad **NO CUENTA** con los protocolos o códigos de comunicación de los equipos existentes y que queda en manos del oferente incluir en su propuesta esa compatibilidad con equipos existentes que se mencionan en las especificaciones técnicas. Aunado a lo anterior, EQUIPOS T&D, S.A., quien no participó en el acto de homologación pero sí lo hizo su representante legal Juan José Santamaría a través de la empresa SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, que no participó como proponente ni en consorcio, no hizo uso de los acciones oportunas en interés de la ley que dispone la Ley de Contrataciones Públicas para que acudiera ante las instancias respectivas a solicitar que se eliminara de los pliegos la compatibilidad que requieren nuestros simuladores existentes y mencionados en los pliegos de forma taxativa.

Por tal razón en el pliego de cargos Capítulo III de la Especificaciones Técnicas, Punto 3 denominado como Capacidad Operativa y funcional específica (Ver foja 260), **ESTA ENTIDAD SOLICITA** que el simulador a proveer posea una capacidad funcional y técnica para operar en forma compatible con el Simulador de Máquinas y el módulo de Interruptor de Alto Voltaje, que posee la Universidad, por cuanto que éste es un equipo que tiene una vida útil para la impartición de la docencia especializada marítima, además de ser una inversión que amerita ser aprovechada para la formación de profesionales. Por ello, es que se ha exigido la compatibilidad que se estableció en el pliego de cargos.



aprovechada para la formación de profesionales. Por ello, es que se ha exigido la compatibilidad que se estableció en el pliego de cargos.

Es importante resaltar que esta Entidad como casa de estudios superior además de cumplir con las normas nacionales, también tiene obligaciones de carácter internacional como lo es el Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la Gente de Mar (STCW 78/enmendado). Sumado a lo anterior debe ajustarse a los estándares de formación de gente de mar exigidos por la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), de esta forma la gente de mar de nuestro país puede optar por licencias para embarques bajo el abanderamiento europeo. Anualmente más de 300 egresados de carreras náuticas forman parte de tripulaciones del registro europeo.

Adicionalmente, desde el año 2013, la UMIP logra su registro para la primera auditoría que le llevó a obtener la certificación del Belgium Maritime Inspectorate (BMI), permitiendo que nuestros estudiantes de las Licenciaturas en Ingeniería Náutica en Navegación y en Maquinaria Naval, pueden optar por realizar su práctica de embarque en buques mercantes bajo el abanderamiento europeo. Siendo el tiempo de embarque un requisito de egreso definido por el convenio de formación internacional STCW 78/enmendado, para estas carreras, por ello la Entidad tiene que velar por contar con laboratorios y simuladores que permitan que nuestros estudiantes y egresados cumplan tanto con las normas como con los estándares nacionales e internacionales. Esto nos lleva a que quienes suministren este tipo de equipos cuenten con toda experiencia, certificaciones y conocimiento en este campo de la simulación náutica para navegación y maniobra porque contamos con equipos que deben interactuar.

- 2.5. Que en el punto noveno del recurso de reconsideración el recurrente también asevera que la Comisión Evaluadora se extralimitó en sus funciones, pero es a través de la Resolución R-COM-No.002-2021, debidamente motivada y suscrita por el representante legal de la Entidad quien rechaza las propuestas a nombre de la Entidad y no la Comisión Evaluadora.

Que la Comisión Evaluadora, cumple con lo establecido en el procedimiento de Licitación Por Mejor Valor, regulado por el artículo 59 del Texto Único de Ley 22 de 27 de junio de 2006 y Ordenada por la Ley No. 153 de 2020 y a su vez con lo establecido en el artículo 68 de la misma excoerta legal, que indica lo siguiente:

"Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora.

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión. La decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados." (Lo resultado es nuestro)".

El Pliego de Carga, constituye una parte vital en todo proceso de selección de contratista, el proponente EQUIPOS T & D, S.A., en reiteradas ocasiones presentó sus descargos indicando que cumple con los requisitos mínimos y obligatorios establecidos en el Pliego de Carga, pero no puede dar CERTEZA de poder lograr la interconectividad y/o compatibilidad que se requiere con el Simulador de Máquinas existente en la UMIP lo que consta en la NOTA ACLARATORIA PARA LA UMIP presentada junto a su propuesta y en consecuencia, esta Entidad se acoge a las recomendaciones de la Comisión Evaluadora y rechaza las propuestas recibidas para el Acto Público No. No. 2021-1-91-0-08-LV-005353.

Que esta Entidad considera que lo más conveniente es realizar una revisión detallada del pliego de cargos y hacer las correcciones al mismo, antes de una nueva convocatoria, ya que se pretende el bienestar colectivo docente y estudiantil, al procurar el cumplimiento de esta contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y proteger los derechos de la educación especializada de esta entidad Licitante. Puesto que si la Entidad decidiese adjudicar

10

la presente licitación, la empresa no estaría en capacidad de hacer dicha interconectividad y por tanto, no podríamos recibir conforme el servicio ni sería un pago por la Contraloría General de la República al momento de realizar la correspondiente.

Solicitud Especial: Por lo arriba señalado en los antecedentes y en vir argumentaciones jurídicas sustentadas solicitamos respetuosamente al Honorable del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, previo análisis de las evi conforman el expediente electrónico del acto público No.2021-1-91-0-08- confirme lo actuado a través de la Resolución No. R-COM-002-2021 de 16 de se 2021 emitida por la Universidad Marítima Internacional de Panamá.

Pruebas: Se aducen como tales: Expediente electrónico del Sistema PanamaCom público No. 2021-1-91-0-08-LV-005353 y piezas probatorias en fotocopias que ci a las fojas citadas, que igualmente forman parte del expediente electrónico.

Fundamento De Derecho: Artículo 146 y 158 del Texto Único de la Ley 2 ordenado por la Ley 153 de 2020.

Atentamente,


Víctor Luna Barahona
Rector



VI. ALEGACIONES DE TERCEROS EN INTERÉS PARTICULAR.

Sobre esta etapa procesal, tal cual lo prevé el párrafo cuarto del artículo 158 de la Ley 22 de 2006, la empresa **PME SHIP SYSTEM PANAMÁ, S.A.**, por intermedio de la licenciada Carla Arritola Bradvica, de la firma forense Fábrega Molino, presentó en



término oportuno, escrito de alegaciones de terceros en interés particular, en los cuales dio contestación a los hechos argumentados con el recurso de impugnación, indicando en la parte atinente a la controversia lo siguiente:

Que la Resolución No.R-COM-002-2021 de 16 de septiembre de 2021, fue emitida en estricto Derecho, al utilizarse correctamente las facultades que le concede el artículo 74 de la ley especial a la entidad, y que la recurrente ni siquiera debió ser evaluado, por haber incumplido algunos requisitos de obligatorio cumplimiento y que además se le imposibilita proporcionar interconectividad del sistema con los que mantiene la **UMIP**.

Sigue indicando que, desde su opinión, y con el fundamento utilizado por la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)** la proponente **EQUIPOS T&D, S.A.**, aceptó desde el inicio del acto de homologación que se imposibilitaba el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos, cuyo requisito de presentación es insubsanable y que trata sobre la imposibilidad de prever la interconectividad que se requiere con el simulador de máquinas existentes en la **UMIP**.

Lo anterior lo fundamenta en el afán de la accionante en obtener la revocatoria de la decisión impugnada y tratando de forzar a la entidad a contratar un servicio que ni siquiera podría utilizar, a sabiendas que no es compatible con el sistema que debe ser utilizado para la ejecución del servicio.

También refiere al tema de la aceptación del pliego de cargos sin restricciones como lo establece el artículo 46 de la ley de contrataciones públicas, concluyendo la tercerista que eso se traduce a la imposibilidad de objetar ni condicionar las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de base.

Indica que, además de lo anterior, incumplió con otros requisitos de los términos de referencia, tales como: lista de referencia que muestra el rótulo en inglés cuando debió ser en español. No aportó los certificados de calidad del fabricante del simulador, entre otros.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.

Que al entrar al análisis de las constancias procesales, conforme las cuestiones planteadas por el impugnante (**EQUIPOS T&D, S.A.**) en contraste con las actuaciones realizadas por la entidad licitante, **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**, dentro del acto de selección de contratista N°2021-1-91-0-08-LV-



005353, para la adquisición de “Simulador de navegación y maniobra, configuración misión completa”; procederemos en primero lugar a revisar la actuación, a fin de descartar algún tipo de vicio que pueda provocar la nulidad de todo lo actuado, de lo contrario, proseguir con el estudio pertinente.

Como indicamos, centrada la materia del debate, procede el Tribunal a analizar los cargos en que se fundamenta la censura en el orden expuesto, no sin antes realizar una breve lectura del procedimiento legalmente establecido, con el fin principal de descartar o corroborar actos que vulneran el derecho subjetivo de los participantes o que puedan perjudicar a la entidad dentro del presente procedimiento de selección de contratista, que de ser así esto último, procederíamos a señalar las razones con las que se cuentan para anular el acto público, o por el contrario, seguir con la revisión del procedimiento, para decidir el fondo del negocio jurídico administrativo especial que ha llegado a nuestro conocimiento de conformidad a la competencia funcional que nos concede la ley aplicable cuando se trata de adquisiciones de bienes por parte del Estado, y que en esta ocasión, lo es la compra de “Simulador de navegación y maniobra, configuración misión completa”, para la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**, promovida mediante recurso de impugnación de acuerdo a la competencia privativa por naturaleza del asunto, contra la resolución por la que se rechazan las propuestas; competencia que ha sido activada por el recurrente **EQUIPOS T&D, S.A.**, luego de notificarse de una decisión de rechazo de ofertas, lo cual va en contra de sus intereses como proponente.

En ese sentido, vemos que el debate principal versa sobre lo indicado por los miembros de la Comisión Evaluadora, quienes, si bien es cierto, no tienen la facultad de recomendar la cancelación del acto público, sino más bien entrar al análisis de las propuestas y concederles una puntuación de conformidad a la metodología de ponderación que consta en los términos de referencia, por tratarse de un procedimiento de licitación por mejor valor. Pues, así lo ha entendido la ley de compras estatales y expuesto de la siguiente manera, veamos:

Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora.

“...La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

La comisión presentará su evaluación mediante informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría,



deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que adjuntarán al informe de la comisión. La decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados (el subrayado es nuestro).

Siguiendo con el examen, la comisión evaluadora, luego de descartar las dos primeras ofertas por incumplimiento de requisitos obligatorios, siguió con el escrutinio de los documentos obligatorios de la proponente **EQUIPOS T&D, S.A.**, considerando que satisfizo todas las condiciones habilitantes (segundo informe de la comisión evaluadora), por lo que, avanzó a la fase de ponderación, obteniendo un puntaje de 89. Adicional a lo anterior, expresaron que:

...

Queremos mencionar el proveedor ponderado por esta comisión en el Acto Público No.2021-1-91-0-08-LV-005353, cumple con todos los requerimientos legales y técnicos (mínimos) requeridos en el pliego de cargos elaborado por la UMIP.

Hemos considerado la carta fechada 02 de septiembre de 2021 y dirigida al Rector de la UMIP Ing. Víctor Luna Barahona, firmada por el Sr. Juan José Santamaría, en donde expresan observaciones al informe de esta comisión, especialmente la parte en donde señala: "consideramos que la conclusión de la Comisión Evaluadora de recomendar la CANCELACIÓN del presente acto representa una gran pérdida para la UMIP". Con base a esto, la Comisión realizó una nueva evaluación.

Con la información con la cual contamos durante las dos evaluaciones realizadas, logramos entender que la UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ, **NO CUENTA con los**

PROTOCOLOS DE COMUNICACIÓN requeridos por la empresa evaluada, para lograr que la misma pueda suplir las necesidades de esta casa de estudios superiores, aun a sabiendas que la Universidad definió esto como una responsabilidad del proveedor. En cuanto al tema de interconectividad del simulador existente con cualquier otro simulador del mercado en este momento, para esta comisión, es imposible conocer si alguna empresa en el mercado pueda lograrlo sin contar con estos protocolos.

Es por la certeza de no poder lograr la interconectividad que se requiere con el Simulador de Máquinas existente en la UMIP, que esta junta evaluadora señala que el pliego de cargos no fue correctamente levantado para esta compra en específico pues no cuenta con las condiciones que los oferentes requieren para dar cumplimiento a lo solicitado por la UMIP. Esto con base en acta de reunión previa y homologación fechada el 22 de junio de 2021. En la cual, el Sr. Santamaría, representando a SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, comentó: "No existe ninguna garantía que, de resultar adjudicados, podrán tener acceso al tema de la comunicación. La universidad debe garantizar de vía escrita que de resultar adjudicados contaremos con el acceso, códigos, protocolos, para poder hacer una integración tal cual la universidad requiere o espera".

Con base en lo antes citado, con los datos aportados por parte de la unidad gestora, lo observado en la propuesta evaluada, además de considerar que La UMIP, es una entidad educativa que busca contar con las mejores formas de preparar a sus estudiantes, entendemos que es a través de un equipo de simuladores que logren la experiencia de un buque completo que se puede lograr esta meta. Por lo tanto, se requiere de manera necesaria que los equipos de simuladores con los que se cuente se puedan comunicar entre ellos como sucede en un buque real.

Es así como al momento de realizar las evaluaciones y la ponderación, esta comisión evaluadora llega a la conclusión de Recomendar **LA CANCELACIÓN** del presente acto público, en virtud de que la UMIP no puede brindar la transferencia de tecnología (protocolos de comunicación) requerida para poder llevar este proyecto a buen término y que el proveedor no se hace responsable de lograrla sin la participación de la Universidad.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Evaluadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 10 día(s) del mes de septiembre de 2021.

Fundamento legal: Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, artículo 59.

Firma:

Nombre: Alfredo Fernández

Cédula: PE-12-547

Firma:

Nombre: Mabel Ábrego

Cédula: 8-777-1433

Firma:

Nombre: Porfirio Padilla

”

Vemos entonces que el debate se trata de un tema técnico que la entidad como los proponentes sabían de antemano, ya que así se dejó claro desde la reunión previa y



homologación llevada a cabo el día 22 de junio de 2021, y publicada en el Portal Electrónico "PanamaCompra" el día 9 de julio de 2021. En la misma se trataron temas tales como:

“

Comentario: En el sexto punto, experiencia. El proponente debe contar con una línea de productos, simuladores homologados correspondiente al área de máquina, cargas líquidas, grúas, procesamiento dinámico. Este punto es restrictivo ya que, este acto se refiere a simuladores de cubierta y no de máquina. Y limita los proponentes que no tienen máquinas, ofrecer simulador de cubierta.

Respuesta: La UMIP busca contar con proveedores que tengan experiencia en el mercado de simulación, la cual debe ser menor a 8 años para el fabricante y 3 años para el oferente, debiendo presentar evidencia comprobada que tiene en su línea de productos simuladores homologados correspondientes a algunas de las áreas marítimo portuaria.

”

“

Observación: hay que tomar en cuenta que todos los sistemas se pueden integrar siempre y cuando estén actualizados con sus nuevas versiones y garantizar que el sistema este óptimo. Quien nos garantiza, ¿que la casa productora que tiene los simuladores existentes nos abrirá sus fuentes para que otros proveedores se integren?

Respuesta: La UMIP no cuenta con los códigos fuentes de los simuladores existentes, por ello la importancia que el nuevo simulador con los existentes sea compatible.

”

Ante el comentario del señor Juan José Santamaría (Soluciones Tecnológicas, posible proponente o interesado en reunión previa de homologación) respecto a que no existe ninguna garantía que, de resultar adjudicados podrán tener acceso al tema de la comunicación, indicando que la Universidad deberá garantizar vía escrita que de resultar adjudicados, contarán con el acceso, códigos, protocolos, para poder hacer una integración tal cual la Universidad requiera o espera, siendo la respuesta, la siguiente:

“

Respuesta: La UMIP es una universidad que utiliza servicios de diversos proveedores y dentro de la relación comercial solamente a uso de producto o servicio definido el pliego, no así a los derechos de autor de los códigos fuentes de las aplicaciones adquirida por esta institución.

”

Ante tanta confusión, la impugnante realizó nota aclaratoria indicando que:



NOTA ACLARATORIA

Panamá, 23 de agosto de 2021.

Ingeniero
Victor Luna
Rector
Universidad Marítima Internacional de Panamá
Ciudad

Señor Rector:

Quien suscribe, Juan José Santamaría Quiel, varón, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-393-8, en mi condición de Apoderado Especial, según escritura pública No. 18,967 de 25 de octubre de 2016 de la Notaría Cuarta del Circuito de Panamá, de la empresa EQUIPOS T&D, S.A., sociedad anónima organizada y vigente de conformidad con las leyes de la República de Panamá, la cual consta debidamente inscrita al folio electrónico 115319, con domicilio en calle 51, PH. Habitat, Local 8, Corregimiento de Bella Vista, Provincia de Panamá, teléfono 302-7737; a fin de participar en la Licitación Pública No.2021-1-91-0-08-LV-005353, para el suministro de "SIMULADOR DE NAVEGACIÓN Y MANIOBRA, CONFIGURACIÓN MISIÓN COMPLETA", deseo hacer la salvedad que para lograr la integración y comunicación entre simuladores existentes y nuevos, aunque sean marcas de fabricante distintas, la UMIP deberá garantizar a la empresa adjudicada el acceso a los protocolos de comunicación de los equipos existentes.

Equipos T&D, S. A. / e-Tech Simulation Corp., garantizamos a la UMIP que cumplimos al 100% con todas las Especificaciones Técnicas solicitadas en el pliego de cargo y que contamos con la experiencia necesaria para lograr la integración requerida en el pliego, de contar con el acceso de comunicación de los equipos existentes.

Atentamente,

Juan José Santamaría Q.
Cédula No. 8-393-8
Apoderado Especial
Equipos T&D, S.A.



Notario: Erick Barreto Chaves, Notario Público (Cédula No. 8-117-008)
CERTIFICADO
Panamá, 23 AGO 2021
Licdo. Erick Barreto Chaves
Notario Público (Cédula No. 8-117-008)

Oficina: +507 302-7737/7738
Equipos T&D, S.A.
Calle 51 Bella Vista edificio Habitat, piso 8, local 8B.

Observamos que la duda siempre estuvo presente con respecto al requisito que la entidad requería; incluso se dejó establecido en el pliego consolidado, en el apartado de las especificaciones técnicas, que en los términos de referencia se encuentra identificado en el Capítulo III, punto No. 3, de la capacidad operativa y funcional específica.

- “
- 3. Capacidad operativa y funcional específica**
- El Simulador de Navegación a proveer deberá contar con capacidad funcional y técnica para operar en forma integrada con el Simulador de Plantas de Máquinas Wartsila ERS TECH 5000 y Simulador de Interruptor de Alto Voltaje TECH 5000, ambos instalados en la UMIP. Esta integración deberá permitir cumplir con el entrenamiento de equipos de Puente y Cuarto de Máquinas, según el modelo CRM/ ERM (Engines Resource Management).
- DEBE DECIR:** El Simulador de Navegación a proveer deberá contar con capacidad funcional y técnica para operar en forma compatible con el Simulador de Máquinas y el módulo de Interruptor de Alto Voltaje, ambos instalados en la UMIP. Esta compatibilidad deberá permitir cumplir con el entrenamiento de equipos de Puente y Sala de Máquinas.
- Sera prioritario, que los oferentes posean soluciones de simulación que permitan emplear el mismo software a proveer en una versión que se opere en la nube, adecuadamente certificada y ya en uso en la región de América, como herramienta opcional a adquirir para entrenamiento en línea y a demanda.
- DEBE DECIR:** Sera prioritario, que los oferentes posean soluciones de simulación que permitan emplear el mismo software a proveer en una versión que se opere en la nube, adecuadamente certificada y ya en uso a nivel internacional, como herramienta a adquirir para entrenamiento en línea y a demanda.
- El oferente debe contar con un sistema de entrenamiento en simulador para operación de compuertas de áreas de navegación con canales de tránsito como el Canal de Panamá.
- DEBE DECIR:** El oferente debe contar con un sistema de entrenamiento en simulador para operación de compuertas de áreas de navegación con canales de tránsito.
- ”



El requerimiento estaba claramente identificado, pero su valoración es lo que no se encuentra definido en el pliego de base, para poder determinar su satisfacción o no como requisito obligatorio o ponderable, ya que, de acuerdo al contenido del artículo 59 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, se entiende por licitación por mejor valor:

“Artículo 59. Licitación por mejor valor. La licitación por mejor valor es el procedimiento de selección de contratista que se realiza cuando los bienes, servicios u obras que van a ser contratados tienen un alto nivel de complejidad y el monto de la contratación es superior a los quinientos mil balboas (B/.500,000.00). para tal efecto, se entenderá por alto nivel de complejidad proyectos que requieran una valoración o ponderación especial (planificación o implementación del diseño del bien, servicio u obra requerido). En este procedimiento se ponderarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, siempre que esta cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos” (el subrayado es nuestro).

Con el concepto en mente, la primera pregunta que nos formulamos es ¿la duda que mantiene la **UMIP** con respecto a la conectividad de los equipos licitados versus los existentes en la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ**, planteada en la Resolución No.R-COM-002-2021 de 16 de septiembre de 2021 y en el informe de la Comisión Evaluadora, ¿ha sido exigido a través de un documento? ¿Si ha sido solicitado mediante documentación, que tipo de condición es: ¿obligatoria o ponderable?

Como quiera que la interrogante ensayada no encuentra respuesta en los términos de referencia, y es precisamente el punto medular del debate (certeza de la conectividad de los equipos licitados con los existentes en la **UMIP**), visualizado no solo en el informe de los comisionados, sino que se extrapoló a la decisión de rechazo de ofertas, por la propia Entidad Administrativa, sin olvidarnos que el germen del contenido de la discordia hoy día tuvo su génesis desde la reunión previa y homologación y que los participantes también la sostenían en las notas de aclaración y observación al segundo Informe de la Comisión.

Nótese que la Comisión Evaluadora señaló que **EQUIPOS T&D, S.A.**, cumplió con todos los requisitos obligatorios del pliego de cargos y que, como quiera que fue la única participante que entró en la fase de ponderación, obtuvo un puntaje de 89 en la metodología de ponderación, logrados del cumplimiento de los aspectos técnicos, económicos, administrativo y financieros ofertados por el proponente. No obstante, el requerimiento que según los comisionados y la entidad no puede garantizar la proponente en contencioso, no se encuentra descrito en los requisitos obligatorios ni en la metodología de ponderación; por tanto, señalan que la oferta de **EQUIPOS T&D, S.A.**, no garantiza la conectividad, resulta un requisito imposible de valorar, por



encontrarse mal estructurado el pliego de cargos. Estructuración mal elaborada y reconocida así por la propia entidad en su informe de conducta al indicar que:

“ ...

Que esta Entidad considera que lo más conveniente es realizar una revisión detallada del pliego de cargos y hacer las correcciones al mismo, antes de una nueva convocatoria, ya que se pretende el bienestar colectivo docente y estudiantil, al procurar el cumplimiento de esta contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y proteger los derechos de la educación especializada de esta entidad Licitante. Puesto que si la Entidad decidiese adjudicar

la presente licitación, la empresa no estaría en capacidad de hacer dicha interconexión compatibilidad y por tanto, no podríamos recibir conforme el servicio ni sería aprobado dicho pago por la Contraloría General de la República al momento de realizar la inspección correspondiente.

De la porción del informe citado, se extrae que la propia entidad reconoce la estructuración incompleta del pliego de cargos, lo que impide obtener una satisfacción integral y adecuada para el beneficio de los estudiantes de la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**, tomando en consideración que, de acuerdo a los argumentos de la institución, si bien el objeto de la contratación es un “simulador de navegación y maniobra, configuración misión completa”, para que el provecho sea completo, se hace necesario que los códigos de fuente de los simuladores existentes sean compatibles con los a contratar.

La entidad, producto de la coyuntura, decidió rechazar todas las propuestas recibidas dentro del acto público No.2021-1-91-0-08-LV-005353, para la adquisición de “Simulador de navegación y maniobra, configuración misión completa”, y lo fundamentó en razón al contenido del artículo 74 de la ley especial de compras estatales. Sin embargo, esa disposición legal no se ajusta a la circunstancia jurídica-fáctica ocurrida con ocasión del planteamiento que vemos en el desarrollo y que provocó la declaratoria de rechazo de propuestas, ya que no cumple con ciertos postulados básicos de obligatorio cumplimiento para su razonabilidad.

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

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

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haber formalizado el contrato.



El adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo; de no hacerlo dentro del tiempo establecido en el pliego de cargos por causas imputables al proponente, la entidad licitante ejecutará la fianza de propuestas y se le inhabilitará por un período de seis meses. Igualmente, para los efectos públicos donde no se exige fianza de propuesta, se le inhabilitará por un período de un año.

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

De manera que, analizado el concepto anterior, no vemos cabida para la aplicación del rechazo de propuestas por un error de la administración, pues, ello no constituye causas de orden público ni de interés social sobrevinientes, sino la incorrecta estructuración del requerimiento por la Administración.

Así las cosas, estamos ante un acto público que fue rechazado las propuestas, y por consiguiente, cancelado, pese a que la Comisión Evaluadora, previo a la valoración de la oferta de **EQUIPOS T&D, S.A.**, obtuvo una puntuación de 89, de acuerdo a la metodología de ponderación establecida en el pliego de cargos, por considerar que cumplió a cabalidad con todos los requisitos del pliego de cargos. Por eso, repasando el contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, podemos entender que la facultad de rechazo de ofertas aplica en caso de que se hayan recibido propuestas y por causas de orden público e interés social, sin que hubiera recaído adjudicación, y en otros casos, ejecutoriada la adjudicación, sin haber formalizado el contrato.

Así, pues, vemos que se configuró a menos una de las condiciones que la ley regula, como lo es la recepción de ofertas, más no se motivó la misma en razones de orden público e interés social, ya que los argumentos sostenidos por la entidad son situaciones más en la falta de planificación que no pueden ser permitidas bajo ningún argumento, sobre todo cuando se sustenta el rechazo para redefinir el alcance de los servicios requeridos, es decir, para realizar una revisión más detallada del pliego de cargos y hacer las correcciones al mismo, antes de una nueva convocatoria, ya que se pretende el bienestar colectivo docente y estudiantil, al procurar el cumplimiento de la contratación, de acuerdo a lo expresado por la entidad en el informe de conducta, es decir, la entidad pareciera que no planificó en su justa medida el alcance del acto público que inició y aprovechó la coyuntura para rechazar las ofertas y en su lugar, cancelar el presente procedimiento de selección de contratista, menoscabando así la participación de los proponentes que confiaron en la voluntad de la entidad y la buena fe para presentar sus ofertas.



En esta oportunidad, la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMA (UMIP)** decidió rechazar el acto público en debate, sin siquiera motivar las razones de orden público e interés social que orillaron a la entidad a rechazar el procedimiento de selección de contratista, sino más bien, para mejorar el pliego de cargos, que no constituyen los presupuestos para ejercer la facultad de rechazo.

Recordemos que la entidad no es la única a la que debe velárseles sus intereses, pues, el recurrente también los tiene, y es responsabilidad de la Administración otorgarle las explicaciones a detalle del porqué se le rechaza o cancela su oferta y no únicamente indicar que se cancela para restablecer el curso normal del acto administrativo.

Ante la imposibilidad de valorar el motivo que señala la entidad adquirente, por la inexistencia de un documento o explicación real que avale lo externado, no podemos menos que concluir que existe una falta motivación al tiempo, pues, el argumento utilizado para rechazar el acto público no puede ser utilizado como una salida para enderezar el error que ha cometido la entidad adquirente, ya sea que se tratase de un error procedimental o bien sea para corregir errores de calidad ni cantidad del objeto a contratar, este hecho finalmente conlleva una adecuada atención de los funcionarios públicos involucrados en la convocatoria del acto público, tomando como norte el principio de transparencia que conduce que con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia y el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma incompleta, ambigua o confusa.

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

La entidad estatal contratante, en razón a su condición de directora del procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, se encuentra revestida de cierto margen de autonomía en la elaboración del pliego de condiciones, y en desarrollo de esa actividad ostenta la facultad para introducir las exigencias y los requisitos que deben observar y reunir los oferentes. En la misma línea, se ha encargado de destacar que la potestad configuradora, lejos de comportar un poder ilimitado, encuentra su lindero en el apego y sujeción a las reglas y principios de orden constitucional y legal que orientan la contratación estatal, premisa que se



concreta en la definición de requisitos y exigencias que resulten pertinentes y necesarios para la consecución del fin público que se pretende satisfacer a través de la celebración del respectivo futuro contrato.

Precisamente, por esa facultad que le concede la ley de forma unilateral es que no puede emplearse para la fijación de requisitos imposibles que en nada contribuyan y, por el contrario, obstaculicen la selección objetiva de la propuesta más favorable para la Administración, sino que, sabiendo de antemano lo que la Administración necesita, debió establecer los requisitos precisos para lograr la finalidad del acto, que no es más que la de la satisfacción del bien común.

En esa oportunidad, debió establecer claramente el requerimiento de la conectividad de los equipos licitados versus los existentes en la **UMIP**, sobre todo cuando la propia Administración ha dejado sentado en la reunión previa y homologación, que la entidad no cuenta con los derechos de autor de los códigos fuentes de las aplicaciones adquiridas ni tampoco con los códigos fuentes de los simuladores existentes y por eso desea la compatibilidad de los existentes con los a contratar, detalle que ha realizado de forma genérica o intangible y no mediante un documento de obligatorio cumplimiento o ponderable, tratándose de una licitación por mejor valor, para crear la obligación de parte de quienes participaran del acto público.

Así, la institución lograría la certeza del cumplimiento total de lo petitionado y los proponentes, la exactitud de la solicitud, pues de nada vale adquirir el simulador sin obtener la conectividad requerida para su funcionamiento, sería una compra sin sentido y un perjuicio para las finanzas del Estado.

En virtud de la norma transcrita, ha sido entendido por la jurisprudencia de esta corporación de justicia especial administrativa que, para rechazar una propuesta, la entidad pública debe fundamentarlo en situaciones de orden público o interés social, siendo esas dos las únicas condiciones para motivar el acto administrativo que decida un rechazo, no encontrando en este caso algo similar, sino más bien, una irresponsabilidad de la entidad al momento de elaborar los términos de referencia, que no puede ser analizada, ni ajustada al contenido del artículo 74 de la ley positiva que nos gobierna.

El rechazo de propuesta debe encontrar una respuesta razonable y proporcionada dentro de los parámetros anteriormente advertidos, encontrando en la norma su justificación, sin que ello involucre aspectos distintos en la ley.

No es posible avalar la cancelación de ofertas, por cuanto no se encuentra respaldado en el único medio de prueba que es el expediente administrativo de la entidad, y a



pesar de que es una facultad discrecional del servidor público en el ejercicio de la adquisición de compras y suministros a través de la normativa de los contratos públicos, esta debe ejercerse sobre la base de una adecuada, veraz y sólida motivación, que evidencie en su causa u objeto que su activación surge como producto del devenir acaecido por hechos sobrevinientes a la convocatoria en la selección de un contratista, con la finalidad de preservar **“un valor superior”** que hace imposible la continuidad de dicha escogencia del contratista.

Cabe recordar que la facultad de rechazo no responde a la corrección de deficiencias procedimentales, ni debe ser utilizada para resolver cuestiones de invalidez del acto público, ya que, si ese fuere el caso, el acto (resolución) no tendría una correcta motivación, ni mucho menos para enmendar condiciones dentro de los términos de referencia.

Ciertamente, las consideraciones en referencia encuentran su fundamento legal en los dictados del mismo Estatuto de Contratación, que en este caso sería la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 2020. En efecto, en desarrollo del principio de transparencia, a la entidad le asiste el deber definir con precisión las condiciones que requiere para que la finalidad del acto sea funcional y es precisamente a través de los términos de referencia que la entidad tiene la oportunidad de petitionar los requisitos en base a su necesidad y así conseguir los bienes o servicios correspondientes para la ejecución del objeto, a lo cual se impone agregar que una de las expresiones del principio de igualdad de oportunidad de los proponentes que apunta a los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre la que se efectuó el acto público, lo que se traduce a evaluar las ofertas conforme a las reglas del juego previamente definidas y que estas sean objetivas, justas, claras y completas y no sobre supuestos de hechos o simplemente dejarlo a la conciencia de los oferentes.

Siguiendo con el tema de la figura del rechazo de propuestas, la entidad se está escudando en la misma, a sabiendas que lo que requerían con el presente pliego de cargos, es imposible de cumplir, pues, como indicamos en párrafos anteriores, y ellos mismos sostuvieron, existen errores en el pliego de cargos que no permiten la satisfacción del mismo.

Se recuerda que la entidad tuvo la oportunidad de enmendar el error antes de recibir propuestas, dado que se realizó la reunión previa y homologación, en donde, tanto interesados como participantes, dieron su punto crítico, señalando que el requerimiento necesitaba de los protocolos del equipo anterior para así lograr la conectividad necesaria y correspondiente que hiciera funcionar de forma satisfactoria el simulador, intervenciones que lograron realizarle una adenda al pliego de base, pero



aun así no se hizo la petición en la forma correcta, toda vez que no se hizo exigible a través de un documento requerido por la entidad.

Ahora bien, encontramos el momento propicio de explicar que si bien, los términos Orden Público e Interés Social son términos jurídicamente indeterminados, están constitucionalmente amparados en nuestra Carta Política, y en tanto demandan una interpretación coherente y conforme con la realidad, de manera tal que, en términos de las contrataciones públicas, se hace precisa la manifestación de problemas que realmente obedezcan a situaciones concretas con las respectivas pruebas que las respalden. Así, a manera de ejemplo, tendríamos las de índole presupuestarias que comprometan y lesionen seriamente a las entidades adquirente, pero no para corregir las falencias generadas por aquellas en el trámite de contratar.

Aunado a lo expuesto, resulta importante agregar que no podemos avalar un concepto basado, en que las entidades tengan la potestad de invocar indiscriminadamente, un rechazo, en virtud de la atención para la cual fueron creados, sino que va más allá, por cuanto la contraparte, que en este caso son los proponentes también cuentan con derechos a la prudencia de la administración, al igual que debe gozar de una convincente motivación.

La motivación dada al acto administrativo en estudio no aplica, por cuanto a las razones que hemos sostenido, por ello, lo jurídicamente aplicable es decidir la nulidad absoluta del presente acto público, por considerar que estamos ante un caso cuyo contenido es imposible, contemplado en el artículo 165 y 166 del cuerpo normativo que nos gobierna, al requerirse un servicio que no se encuentra debidamente detallado en el pliego de cargos, lo cual provoca indefensión al proponente al verse mermado su derecho por un aspecto imposible de satisfacer.

En ese sentido, vemos que la motivación del acto administrativo es una garantía inserta en el derecho al debido proceso previsto en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuando señala que el juzgamiento debe ser conforme a los trámites legales; en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y en los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, que señalan que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo como uno de los aspectos fundamentales para la emisión de un acto administrativo.

Los actos administrativos deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho. Por tanto, a la vista de las normas aludidas, no puede dársele validez al acto administrativo que adolece de la debida motivación y mucho menos cuando dicho acto afecta derechos subjetivos. Como indicamos, esta garantía prevalece indistintamente de que se trate de un acto discrecional; así se deduce no



solo de la normativa constitucional y legal señalada, sino que también lo expresa la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (viva manifestación de la voluntad de los países firmantes, entre ellos Panamá).

Dice la Carta en su Capítulo Segundo, numeral 4:

El principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas actuaciones administrativas, especialmente en el marco de las potestades discrecionales (Capítulo Segundo, numeral 4).

En razón de ello y de la inconsistencia sostenida en la resolución impugnada, nos corresponde anular el procedimiento de selección de contratista No.2021-1-91-0-08-LV-005353, por ser lo que en Derecho corresponde.

En cuanto a la Fianza de Recurso de Impugnación, conceptuamos que la actuación de la parte recurrente, no constituye una gestión en el marco de lo temerario o con intención de dilatar u ocasionar daño a terceros, por lo que el Tribunal ordenará la respectiva devolución.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes, el procedimiento de selección de contratista No.2021-1-91-0-08-LV-005353, iniciado por la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)**, por las consideraciones indicadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación No.04-19-63151-0 de 24 de septiembre de 2021, que se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiarios la UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ/Contraloría General de la República, por un límite máximo de responsabilidad de Cincuenta y Nueve Mil Trescientos Noventa y Ocho Balboas con 50/100 (B/.59,398.50) equivalente al diez por ciento (10%) del precio de referencia, presentado ante la Secretaria General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, de conformidad al procedimiento instituido al respecto por la Contraloría General de la República.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación

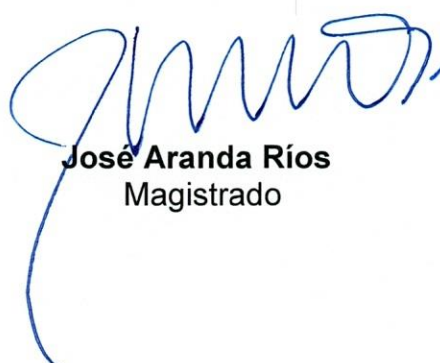
que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

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 No.125-2021 previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO; Artículo 2 numeral 32, artículo 59,68,156 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


José Aranda Ríos
Magistrado


Martín Wilson Chen
Magistrado


Luis A. M. Mariscal
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

