



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 069-2021 y 072-2021

RECURRENTES: FIORI INTERNAZIONALE, S.A y
CONFECCIONES COMODORO, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021 por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas para el acto público N°2021-0-04-0-08-LP-012183, proferida por el **MINISTERIO DE GOBIERNO**.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No.100-2021-Pleno/TACP de 20 de agosto de 2021 (Desición)

CONSIDERANDO QUE:

La Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública 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 relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

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 240, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación que 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:

Con fundamento en el artículo 47 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, el MINISTERIO DE GOBIERNO, publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el día 8 de abril de 2021, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 7 de mayo de 2021, en horario de 10:00 a.m hasta la 11:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista No.2021-0-04-0-08-LP-012183, cuyo objeto contractual es la "Adquisición de uniformes completos de



fatiga para funcionarios y voluntarios del Sistema Nacional de Protección Civil a nivel nacional”.

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron abiertas el mismo día de la entrega, es decir, el día 7 de mayo de 2021, desde las 11:01 de la mañana.

El **MINISTERIO DE GOBIERNO** luego del trámite correspondiente al procedimiento de licitación pública decidió rechazar todas las propuestas recibidas para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, mediante la Resolución No.116-R-094 de 24 de junio de 2021. Cabe destacar que la resolución de rechazo de propuestas fue publicada en el portal electrónico el día 25 de junio de 2021.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, fueron presentados dos recursos de impugnación dentro del mismo acto de selección de contratistas, es decir, el día 05 de julio de 2021, el Licenciado KENNY ENRIQUE FLOREZ DE ICAZA, actuando en representación de FIORI INTERNAZIONALE, S.A, así como la Licenciada CLAUDIA PILAR RODRIGUEZ en representación de CONFECCIONES COMODORO, S.A., presentaron ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escritos de recurso de impugnaciones contra la Resolución No. 116.R-094 de 27 junio de 2021, proferida por el Ministerio de Gobierno que ordena rechazar todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, para la adquisición de uniformes completos de fatiga para funcionarios y voluntarios del sistema Nacional de Protección civil a nivel nacional. (Poderes y recursos de impugnación visibles a fojas 009-025 y 085 a la 095 del expediente del Tribunal).

III. PRETENSIONES DE LOS RECURRENTES:

El Licenciado KENNY ENRIQUE FLOREZ DE ICAZA, actuando en representación de FIORI INTERNAZIONALE, S.A, así como la Licenciada CLAUDIA PILAR RODRIGUEZ en representación de CONFECCIONES COMODORO, S.A., quienes representan los intereses de los recurrentes, sustentaron sus libelos de demandas con fundamento en las siguientes manifestaciones.

Señala en sus hechos el Lcdo. KENNY ENRIQUE FLOREZ DE ICAZA, actuando en representación de FIORI INTERNAZIONALE, S.A, que:

“En este procedimiento participaron dos empresas a saber CONFECCIONES COMODORO, S.A y FIORI INTERNAZIONALE, S.A, tal como aparece en el acta de apertura publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”.

Que mediante la Resolución No. RD-007-21 calendada 21 de abril de 2021, se conformó la comisión verificadora para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, la cual fue publicada a fecha 13 de mayo de 2021, en el portal electrónico “PanamaCompra”.



Que mediante Informe fechado 11 de mayo de 2021 la Comisión Verificadora recomendó la adjudicación a la empresa Confecciones Comodoro, S.A., mismo que fue publicado a fecha 13 de mayo de 2021. Que es menester recalcar que este informe fue presentado, a pesar que existía una solicitud de los tres comisionados dirigida al Jefe de compras, donde requerían que el SINAPROC designara un técnico o especialista que pueda evaluar y certificar que los aspectos técnicos del uniforme son los requeridos.

Que la empresa FIORI INTERNAZIONALE, S.A presentó en tiempo oportuno observaciones al informe proferido por la Comisión Verificadora, el cual no tuvo pronunciamiento alguno por parte de la entidad licitante, por lo tanto el informe fue aceptado por esta, motivo por el cual su poderdante presentó acción de reclamo que fue debidamente publicada en el portal electrónico de "PanamaCompra" el día 21 de mayo de 2021.

Acto seguido la Dirección General de Contrataciones Públicas procede a admitir la acción de reclamo presentada mediante Resolución No. 439-2021 calendada 25 de mayo de 2021.

Que mediante Resolución No. 483-2021, fechada 31 de mayo de 2021, la Dirección General de Contrataciones Públicas, decidió anular totalmente el informe de la comisión verificadora ordenando así un nuevo análisis a través de una nueva comisión verificadora, de las propuestas presentadas en el referido acto público.

Que mediante la Resolución No. RD-202-21 de 8 de junio de 2021, se designó la nueva comisión verificadora la cual fue publicada a fecha 18 de junio de 2021, en el portal electrónico de "PanamaCompra".

Que el día 18 de junio de 2021, se emitió y se publicó en la misma fecha en el portal electrónico "PanamaCompra", el nuevo informe por la nueva comisión verificadora, en donde se recomendó la adjudicación del acto de selección de contratista a FIORI INTERNAZIONALE, S.A.

Que la empresa CONFECCIONES COMODORO, S.A., realizó observaciones al segundo informe de la Comisión Verificadora, cabe destacar que dicha empresa trató de confundir y crear duda en los servidores públicos del Ministerio de Gobierno, encargados de ventilar las observaciones efectuadas, al igual que omitió deliberadamente palabras que dan significado puntual a algunos requisitos de las especificaciones técnicas para tratar de desvirtuar lo actuado por la comisión.

Por ende, trata de confundir a los servidores públicos con respecto a las medidas solicitadas en el pliego de cargos. Por lo tanto, considera el recurrente que el rechazo de las propuestas y su consecuente cancelación se efectuó en inobservancia de lo establecido en la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, específicamente lo establecido en su artículo 74. Igualmente señaló que la resolución impugnada se realizó de forma discrecional, sin motivación alguna al no señalar las causas de orden público e interés social, lo cual infringe los principios de transparencia, debido proceso y responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, alejándose del deber de la selección objetiva y justa. De ahí que la entidad licitante se basó en un argumento, que no posee ningún tipo de elemento, acto administrativo, comunicación, certificación, análisis o detalle en el expediente que le permita sustentarlo.

Por lo que, se puede apreciar y comprobar dentro del expediente administrativo, que no hubo una sola consulta con relación a las medidas, durante todo el tiempo, 29 días que estuvo publicada la convocatoria hasta la realización de la apertura de propuestas, por lo que, de existir las inconsistencias mencionadas, ninguno de los dos proponentes hubiera podido confeccionar la muestra física y cumplir con lo solicitado.



Igualmente manifestó el recurrente que el SINAPROC no haya presentado a la fecha solicitud de adecuaciones al producto por motivo de seguridad personal de sus miembros o señalamientos en torno a algunas inconsistencias relacionadas con la exactitud de las dimensiones del producto, lo que conlleva a afirmar categóricamente que no hay sustento en lo plasmado en la resolución impugnada.

La entidad licitante en este caso no actuó según los parámetros establecidos por la ley para ejercer la facultad de rechazo de ofertas no siendo la decisión, justa ni proporcional, no teniendo la motivación necesaria que sustente el llevar a cabo esta actuación administrativa. En consecuencia a juicio del recurrente considera que la resolución impugnada no está debidamente motivada.

Que adicionalmente, la decisión adoptada por la entidad licitante violenta los principios de confianza legítima y de buena fe que gravitan en la contratación pública, debido a que su representada se presentó al acto público con el convencimiento de que la entidad iba a honrar el procedimiento de licitación pública establecido en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que culminaría con la adjudicación de la licitación, que debió ser en su favor, tal cual estipuló el último informe de la comisión verificadora, no obstante, la entidad sin mayor explicación ni motivación adecuada, violentando estos principios, y basándose en criterios subjetivos, decide rechazar todas las propuestas presentadas en el acto público de marras, y por ende, cancelar el mismo, aun cuando existe evidencia suficiente de que no existe razón lógica para proceder de esta manera, además, obviando el hecho de que su representada cumplió a cabalidad con todo lo solicitado dentro del pliego de cargos, incluyendo la muestra solicitada, la cual se ajusta perfectamente a las especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos.

De manera que ante lo anteriormente expuesto, solicitó se revoque la resolución impugnada y se ordene la adjudicación del acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 a su poderdante por haber cumplido íntegramente con todos los requisitos del pliego de cargos”.

Por su parte, La Licenciada CLAUDIA PILAR RODRÍGUEZ, actuando en representación de CONFECCIONES COMODORO, S.A., sustenta su recurso con fundamento en las siguientes manifestaciones:

“Que el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 para la adquisición de uniformes de fatiga para funcionarios y voluntarios del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) a nivel nacional, fue debidamente publicado el 08 de abril de 2021, y se llevaron a cabo adendas al pliego de cargos, de forma tal que se adecuaron todas las inconsistencias respecto a condiciones de participación de los proponentes, como las dimensiones sobre los productos a licitar.

Que llevada a cabo la apertura de propuestas de los dos únicos participantes, FIORI INTERNAZIONALE, S.A y CONFECCIONES COMODORO, S.A., el Ministerio de Gobierno publica el informe de comisión verificadora el 13 de mayo de 2021, contra el cual la empresa FIORI INTERNAZIONALE, S.A presentó acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Que la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante Resolución No. 483-2021 de 31 de mayo de 2021, resuelve ANULAR TOTALMENTE el informe de la comisión verificadora con fecha 11 de mayo de 2021 y ordenó un nuevo análisis total, a través de una nueva comisión verificadora.

Que en atención a lo dispuesto por la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Ministerio de Gobierno nombró una nueva comisión verificadora y el 18 de junio de 2021 publicó un nuevo informe.



Que el Ministerio de Gobierno, mediante Resolución No. 115-R-094 de 24 de junio de 2021, rechaza todas las propuestas recibidas para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, en virtud de las inconsistencias en el pliego de cargos.

Que el Ministerio de Gobierno alega el incumplimiento de algunas especificaciones técnicas por parte de nuestro representado, sin tomar en consideración que dentro de la propuesta existen elementos probatorios legalmente que indican lo contrario a lo señalado por la entidad licitante. De igual manera, al analizar el informe de la comisión respecto a la evaluación de la propuesta de la empresa FIORI INTERNAZIONALE, S.A., la misma también incumple respecto a los bienes requeridos por la entidad.

Que la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021, emitida por el Ministerio de Gobierno, carece de sustentación técnica y jurídica ya que nuestro representado cumple con las especificaciones técnicas requeridas, por lo cual no existe fundamento para rechazar las propuestas.

Que en aras de preservar la transparencia y respecto con los proponentes, debieron indicarse en la resolución las supuestas inconsistencias técnicas encontradas en el pliego de cargos, motivo por el cual se decide rechazar las propuestas ya que con las 3 adendas al pliego de cargos entendíamos que el mismo se encontraba completo y homologado.

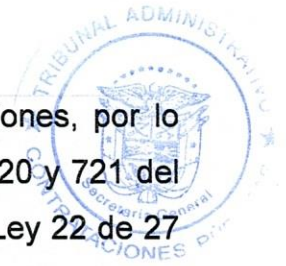
De tal manera que solicita se deje sin efecto, la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021 proferida por el Ministerio de Gobierno, mediante la cual se rechazan todas las propuestas recibidas para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 y se ordene al Ministerio de Gobierno evaluar nuevamente las propuestas con apego al pliego de cargos y a las normas legales vigentes, con el fin de validar que la empresa CONFECCIONES COMODORO, S.A., cumple legítimamente con lo requerido por la entidad licitante”.

IV. ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante las Resoluciones No. 060-2021/TACP de 06 de julio de 2021 y 061-2021/TACP de 06 de julio de 2021, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos anunciados en los artículos 238, 239, 240 y s.s., del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, se admitieron los recursos de impugnación interpuestos por el Lcdo. Kenny Enrique Flórez De Icaza, quien actúa en nombre y representación de la sociedad FIORI INTERNAZIONALE, S.A., y por la Lcda. Claudia Pilar Rodríguez Oberto, quien actúa en nombre y representación de CONFECCIONES COMODORO, S.A; resoluciones que fueron publicadas el día 6 de julio de 2021, en el portal electrónico “PanamaCompra,” corriéndose traslado de los recursos presentados al Ministerio de Gobierno para que, a partir de las notificaciones de las resoluciones precitadas, compulsara dentro del término de tres (3) días hábiles, el informe de conducta acompañado del expediente administrativo.

V. ACUMULACIÓN DE LOS RECURSOS DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.016-2021-Acumulación/TACP de 22 de julio de 2021, en razón de



que se informó al sustanciador de la ocurrencia de ambas impugnaciones, por lo que, con fundamento en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 720 y 721 del Código Judicial, aplicado supletoriamente en virtud del artículo 4 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, se procede a acumular de oficio las pretensiones contenidas en ambos recursos, no sin antes realizar las motivaciones correspondientes dentro del presente proceso. (fojas 064 a la 066 del Expediente Jurídico del Tribunal), resolución que fue publicada el día 22 de julio de 2021, en el portal electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndose traslado a las partes de la presente resolución para los efectos legales, la cual se entenderá surtida dentro del término dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en dicho portal electrónico.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota No. MG-06553-2021 de 13 de julio de 2021, el Ministerio de Gobierno, remitió informe de conducta, en el que hace un recuento de las actuaciones llevadas a cabo por la entidad.

Concluyendo que atendiendo al recuento de actuaciones y al contenido de las observaciones, se pudo verificar que existen algunas inconsistencias relacionadas con la exactitud de sus dimensiones y que el producto solicitado requiere de nuevas adecuaciones por motivo de seguridad personal, cuya variabilidad puede incidir negativamente en las medidas de los elementos, franjas reflectivas, bolsillos, pretinas, chicotes, cierres de gorras, tipos de cremalleras en los uniformes, creando a la vez inexactitudes que llevarían a recibir propuestas indeterminadas.

Por lo que, en defensa del interés público, de manera responsable, preventiva y debidamente motivada el Ministerio de Gobierno, mediante la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021, decide rechazar las propuestas presentadas en el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, concerniente a la "ADQUISICIÓN DE UNIFORMES PARA LOS FUNCIONARIOS Y VOLUNTARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL NACIONAL (REQ. 2021-00184 de 13-12-2021)".

VII. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Que, según se desprende de folios 133 a 138 del expediente del Tribunal, dentro del término establecido por ley, el Licenciado KENNY ENRIQUE FLOREZ DE ICAZA, actuando en nombre y representación de la empresa FIORI INTERNAZIONALE, S.A, presentó alegaciones de terceros, en las que argumentó que el recurrente, no sustanció su recurso de impugnación toda vez que trata de retrotraer el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, a su etapa anterior, es decir a su etapa pre adjudicataria, no con la finalidad de resarcir un derecho, sino más bien, el de entorpecer la gestión gubernamental, en este caso la del Ministerio de Gobierno y afectar igualmente a nuestra representada, con argumentos de mala fe, manipulados y mal intencionados, la cual fue favorecida con la recomendación de adjudicación,



mediante segundo informe emitido por una nueva comisión verificadora, por haber cumplido con todos los requisitos tanto legales así como la muestra física solicitada.

El Licenciado FLOREZ DE ICAZA, detalló lo siguiente:

SUSTENTAMOS LO ANTERIOR CON LOS SIGUIENTES HECHOS:

PRIMERO: En el Recurso de Impugnación, en su solicitud final, visible a foja 20 del expediente del Recurso de Impugnación, Confecciones Comodoro insta a los Señores Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en su primer punto a lo siguiente:

"- Se DEJE SIN EFECTO, la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021 proferidas por el Ministerio de Gobierno, mediante la cual se rechazan todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, en cumplimiento"

En el segundo punto solicita:

*"- Se ORDENE al Ministerio de Gobierno evaluar nuevamente las propuestas con apego al Pliego de Cargos y a las normas legales vigentes, **con el fin de validar que la empresa CONFECCIONES COMODORO, S.A., cumple legítimamente con lo requerido por la entidad licitante**". (negrita y subrayado nuestro).*

Evidentemente su intención es la de retrotraer el Acto Público a su estado pre adjudicatario con el fin expuesto mencionado. Esto contrasta y se contradice de lo expuesto en su escrito del Recurso ut supra, visible a foja 13 del expediente, cuando en su penúltimo párrafo, Confecciones Comodoro, deja plasmado lo siguiente:

*"El informe de la Comisión Verificadora indica que el pantalón tiene cintas reflectivas en las piernas y solo se pidió en los bolsillos, no obstante, **la muestra que Confecciones Comodoro, S.A., presentó en el referido acto público, incluye almohadillas para los codos y las rodillas, así las como cintas reflectivas adicionales en mención, todos los accesorios como valor agregado para la Institución sin valor adicional alguno**....."*

Como se puede observar, el recurrente ACEPTA haber presentado una muestra física que no reúne los requisitos solicitados. Aunado a esto, el asume el rol de la entidad licitante y determina, por haber presentado algunos accesorios adicionales los cuales no aparecen descritos y mucho menos ofertados en su propuesta escrita presentada, como deben ser las características del uniforme solicitado. Conclusión: No cumple.

SEGUNDO: No vamos a detallar ni a rebatir cada uno de los hechos presentados en su Recurso de Impugnación, que tratan de sustentar su cumplimiento con los requisitos exigidos en el pliego de cargos del acto público. Sin embargo, vamos a mencionar y argumentar sobre algunos de suma importancia que dan por sentado su total incumplimiento, a saber:



En el punto séptimo del recurso ut supra, plasma lo siguiente:

- A. "El Informe de la Comisión Verificadora indica que la bandera bordada tiene un resalto en blanco sobre el cuadrante azul incumpliendo en el requisito, así como las normas que regulan el uso correcto de los Símbolos Patrios, no obstante, las observaciones generales descritas en la parte final de las especificaciones técnicas **EXPRESAMENTE** mencionan que todos los logos serán coordinados con la empresa adjudicada, de hecho, la entidad licitante nunca aportó el arte a bordar para que el mismo pudiera ser incluido adecuadamente a la muestra; El bordado incluido en la muestra aportada al acto público no debió siquiera tomarse en consideración como una especificación técnica para definir si la propuesta de nuestro representado calificaba o no".

Nos causa asombro y nos deja perplejos como el recurrente cambia a su antojo el contenido y lo plasmado expresamente tanto en las especificaciones técnicas como en las observaciones generales descritas en el pliego de cargos, veamos:

"CAPÍTULO III

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS UNIFORME DE FATIGA

(CAMISA, PANTALON, GORRA Y CORREA) CAMISA:

- Camisa tipo fatiga
 -
 -
 - La camisa deberá estar acompañada con parche con el símbolo de la Bandera Nacional con medida de 3" (pulgadas) de largo por 2" (pulgadas) de ancho, bordado a todo color con sistema de gancho para ser colocado como Distintivo". (1)¹
- (Negrita y subrayado nuestro).

Este punto lo consideramos importante, ya que el recurrente por tratar de justificar su incumplimiento, indica que la **BANDERA NACIONAL, QUE ES UN SIMBOLO PATRIO**, es "UN LOGO". Esto se empeora, cuando en su mismo Recurso de Impugnación, el recurrente manifiesta:

¹ Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, Capítulo III, Especificaciones Técnicas, 2da. Pág.
Antepenúltimo punto. 2 acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, Capítulo III, Especificaciones Técnicas,
Observaciones Generales numeral 9.

"Que Confecciones Comodoro, S.A., es una empresa de mano de obra panameña, domiciliada en el territorio nacional desde 1954, dedicada....."



B. "El Informe de la Comisión Verificadora indica que el cierre de las camisas mediante cremallera color naranja de dos vías incumple, no obstante nuestro representado se acercó al Ministerio de Gobierno, el 21 de junio de 2021 para verificar este punto, fue con el Señor José Valencia (cotizador en el presente acto) y el Señor Jorge Zamora (Jefe de Compras) que fue corroborado que la muestra presentada por Confecciones Comodoro tiene cremallera de dos vías, que de hecho utiliza el mismo sistema presentado por el otro participante....."

Es observable nuevamente, como el recurrente omite un punto muy importante el cual fue señalado en el segundo informe de la Comisión Verificadora, el cual cito:

"El cierre de la camisa mediante cremallera color naranja de dos (2) vías se incumple. La Comisionada de SINAPROC hizo prueba de la camisa y pudimos corroborar que la cremallera no funciona, se hicieron varios intentos, pero no se pudo abrir la cremallera sin peligro de romperla. Este punto lo encontramos relevante ya que incide directamente en la utilidad del uniforme según la docencia previa a la apertura de las propuestas por parte de la comisionada del SINAPROC." (negrita y subrayado nuestro)

Vemos pues, que Confecciones Comodoro, deliberadamente, sin ningún tipo de escrúpulo, cambia el contenido del texto de las especificaciones técnicas como en las observaciones generales descritas en el pliego de cargos.

No conforme con este tipo de acciones, trata en su Recurso de Impugnación, desvirtuar el cumplimiento de todos los requisitos técnicos exigidos en el pliego de cargos, por parte de nuestro poderdante, tratando de confundir al Honorable Magistrado, omitiendo palabras intencionalmente, con aseveraciones falsas y señalando números fraccionarios diferentes, que al final arrojan el mismo resultado, e igualmente hace señalamientos sobre medidas a sabiendas que existe en el pliego de cargos, una tolerancia de $(+/-) \frac{1}{2}$ ", tal como el mismo lo ratifica en su escrito del Recurso de Impugnación.

Veamos algunos ejemplos que sustentan lo expuesto:

Omite Palabras Intencionalmente.

1. Respecto a la gorra:

a. No cuenta con cierre de tipo gancho en la parte posterior de color naranja. En su defecto coloco una cinta de gancho en la parte superior para colocar nombres, rangos o distintivos. De manera que no cumplió con el requisito, pero,

la comisión no hace mención al respecto. Lo cual no entendemos. Adjuntamos imagen del artículo" (Negrita y subrayado nuestro)



Si observamos detenidamente en sus observaciones omite una palabra que está claramente definida en las especificaciones técnicas de la gorra solicitada en el Acto Público, cuales paso a detallar:

- GORRA:
 - Color negro.
 - 100% algodón.
 - Seis (6) paneles.
 - Orificio de ventilación en cada panel.
 - Banda ajustable con cierre mágico en la parte posterior.
 - Cierre mágico tipo gancho en la parte posterior de 4" (pulgadas) de largo x 1" (pulgada) de ancho, aproximadamente, color naranja.
 - Logo Institucional de SINAPROC bordado en la parte frontal de la gorra a todo color con medida de 2" (pulgadas) de diámetro.

Como vemos, omite la palabra "mágico" que en conjunto a la palabra "Cierre" se convierte en "Cierre Mágico" que no es más que la denominación utilizada en la República de Panamá y en los actos de selección de contratistas, para reemplazar a la palabra "VELCRO", **que por constituirse en una Marca Registrada** no se puede hacer alusión a la misma, según lo establecido en el Texto Único de la Ley 22. Intenta Confecciones Comodoro, crear confusión ya que trata de dar entender que este "Cierre Mágico" es el encargado de ajustar la gorra al tamaño de la cabeza del usuario.

En este sentido las especificaciones técnicas fueron claras y precisas cuando requirieron en el punto quinto, la Banda ajustable con cierre mágico en la parte posterior.

Números con Fracciones cuyo resultado final son los mismos o están dentro del margen de tolerancia (considerando las medidas aportadas en su escrito como ciertas):

"Respecto a la Camisa:

"Respecto al bolsillo frontal inclinado en el pecho, el pliego señala que la medida del bolsillo del pecho debe tener 6 1/4" de largo, sin embargo, la medida del bolsillo de la muestra de la empresa FIORI INTERNACIONAL, S.A. mide 6" de largo, no corresponde a los establecido en el pliego"

La medida de 6" está dentro del margen de tolerancia, la cual iría en un rango de 5 3/4" a 6 3/4".

"En cuanto a la solapa del bolsillo, el pliego de cargos indica que la solapa debe contar con medidas de 5 3/4" de largo x 2 1/4" en su parte más ancha. Si observamos las medidas de la solapa del bolsillo del pecho presentado por la empresa FIORI INTERNACIONAL, S.A., esta mide 5 2/8" x 2 5/8" (en su parte más alta)"

Si efectuamos la operación de simplificación a 5 2/8" nos daría como resultado 5 1/4". Igualmente, si consideramos sus medidas aportadas como correctas y sumamos a 2 1/4" + 1/2", el resultado sería 2 6/8", es decir 2 3/4". (dentro del margen).

Y así sucesivamente, el Recurrente apela a las operaciones matemáticas con fracciones, no con la intención de ilustrar el incumplimiento de nuestra poderdante, sino la de confundir con estas al lector, que estamos completamente seguros que no será el caso en esta esfera Tribunalicia.

Ha quedado demostrado de manera fehaciente la mala intención del recurrente que a través de todo lo expuesto, ha tratado de entorpecer de varias maneras el desarrollo de esta contratación pública, que incluso nos lleva a tener la duda, de que si estas, no fueron motivo suficiente para que la Resolución que rechaza todas las propuestas fuera emitida.



VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

De conformidad con lo establecido en el artículo 159 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, así como lo señalado en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, esta colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso, basado en los hechos expuestos por ambos recurrentes los cuales versan sobre la revocatoria de la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021 por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 por motivo de orden público o interés social.

La presente encuesta administrativa tiene su génesis en la **“Adquisición de uniformes completos de fatiga para funcionarios y voluntarios del Sistema Nacional de Protección Civil a nivel nacional”**, a través de la convocatoria para la selección de contratista bajo la modalidad de licitación pública, la cual se encuentra establecida en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, mismo que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 58. Licitación Pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que le precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto dela contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), en este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener al mayor beneficio para el Estado.....”

El criterio de selección instaurado en el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 fue que, previa verificación, se adjudicaría al proponente que ofertara el precio más bajo y que a su vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos; de darse el caso que dicha propuesta no cumpla, se procederá inmediatamente a evaluar la segunda propuesta con el precio más bajo, y así sucesivamente adjudicando el acto público o declarándolo desierto por incumplimiento de los requisitos y exigencias del pliego de cargo o términos de referencia por parte de los proponentes.

Ahora bien, cabe destacar que el acto impugnado recae sobre la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021, mediante la cual la entidad licitante, rechaza las propuestas recibidas para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 por motivo de orden público o interés social tal como se puede observar de la siguiente manera:



Resolución de Rechazo de Propuestas

Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021

Por medio de la cual se rechazan propuestas recibidas para el Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, por motivo de orden público o interés social.

La Ministra de Gobierno, en ejercicio de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que esta entidad, llevó a cabo el día 7 de mayo de 2021, el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, para Adquisición de uniformes completos de fatiga para funcionarios y voluntarios del Sistema Nacional de Protección Civil a nivel nacional, cuyo precio de referencia es de B/. 174,993.15. En el cual se recibieron las propuestas descritas en el siguiente cuadro:

No.	Proponente	MONTO
1	CONFECCIONES COMODORO, S.A.	B/.114,490.00
2	FIORI INTERNAZIONALE, S.A.	B/.174,993.15

Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante ha advertido que en el pliego de cargos, dentro de las especificaciones técnicas, existen algunas inconsistencias relacionadas con la exactitud de sus dimensiones, y que el producto solicitado requiere de nuevas adecuaciones, por motivo de seguridad personal, lo que contraviene lo descrito en el artículo 39 numeral 3, del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en el sentido que para cumplir con los principios que rigen las contrataciones públicas, los pliegos de cargos deben contener reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva. De manera que por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar todas las propuestas recibidas para el presente Acto Público.

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. 2021-0-04-0-08-LP-012183, para Adquisición de uniformes completos de fatiga para funcionarios y voluntarios del Sistema Nacional de Protección Civil a nivel nacional.

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, para Adquisición de uniformes completos de fatiga para funcionarios y voluntarios del Sistema Nacional de Protección Civil a nivel nacional.

SEGUNDO: ADVERTIR que el Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 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 39 numeral 3; artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Nótese lo señalado por la entidad licitante al manifestar que, luego de recibidas las propuestas, la misma ha advertido que en el pliego de cargos, dentro de las especificaciones técnicas, existen algunas inconsistencias relacionadas con la exactitud de sus dimensiones, y que el producto solicitado requiere de nuevas adecuaciones, por motivos de seguridad personal, lo que contraviene lo descrito en el numeral 3 del artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en el sentido que para cumplir con los principios que rigen las contrataciones públicas, los pliegos de cargos deben contener reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva. De manera que por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar todas las propuestas recibidas para el presente acto público.

Al respecto, ambos recurrentes manifestaron su disconformidad debido a que el acto administrativo impugnado se efectuó en inobservancia de lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, toda vez que dicha Resolución de Rechazo de propuestas, carece de motivación, al no señalar las causas de orden público e interés social, motivo por el cual infringe los principios de transparencia, debido proceso y responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, alejándose del deber de la selección objetiva y justa.



Por su parte, CONFECCIONES COMODORO, S.A; señaló haber cumplido con las especificaciones técnicas requeridas, por lo cual no existe fundamento para rechazar su propuesta.

Una vez vertidos los argumentos presentados por ambos recurrentes este Tribunal procedió a realizar el análisis detallado respecto a los documentos adjuntos descritos en el pliego de cargos electrónico en donde pudimos observar que dentro del procedimiento de selección de contratista del acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, llevado a cabo por la entidad constan los siguientes pasos:

Documentos Adjuntos			
Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
Modelos de formularios	Otros	06-04-2021 06:25 AM	
Pliego de Cargos	Pliego de Cargos	06-04-2021 10:37 AM	
Tallas de los uniformes	Otros	06-04-2021 10:36 AM	
Adenda No. 1	Adenda	09-04-2021 03:25 PM	
Pliego de Cargos modificado	Pliego de Cargos	09-04-2021 03:27 PM	
Adenda No. 2	Adenda	16-04-2021 10:32 AM	
Pliego de Cargos modificado según Adenda No. 2	Pliego de Cargos	16-04-2021 10:36 AM	
Consultas y respuestas	Otros	25-04-2021 11:09 AM	
Acta de apertura	Actas	07-05-2021 02:29 PM	
Acta de apertura	Aclaraciones	07-05-2021 02:46 PM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	13-05-2021 03:23 PM	
Resolución de Designación de Comisionado	Resoluciones	13-05-2021 03:30 PM	
Resolución de Designación de Comisionado	Resoluciones	13-05-2021 03:30 PM	
Observaciones al informe de la Comisión Verificadora	Observaciones al Informe	17-05-2021 03:50 PM	
Acción de Reclamo Fiori Internationale S.A VS Ministerio de Gobierno	Acción de Reclamo	21-05-2021 09:59 AM	
Res 439 Admisión - Fiori Internationale S.A vs MINGOB	Resolución de Admisión	25-05-2021 05:57 PM	
Res 483 Fondo - Fiori Internationale S.A vs MINGOB	Resolución de Fondo DGOP	31-05-2021 03:49 PM	
Nuevo Informe de la Comisión Verificadora	Informes	18-06-2021 01:12 PM	
Resolución de Designación nueva comisión verificadora	Resoluciones	18-06-2021 01:15 PM	
Documento de Confidencialidad	Otros	18-06-2021 01:16 PM	
Acta de instalación de la Comisión Verificadora	Actas	18-06-2021 01:18 PM	
Listado de Comisionados	Otros	18-06-2021 01:21 PM	
Observaciones al segundo informe de la Comisión Verificadora, Confecciones Comodoro, S.A.	Observaciones al Informe	22-06-2021 11:03 AM	
Resolución de Cancelación	Resoluciones	25-06-2021 01:01 PM	

Vemos que se llevaron a cabo diversas adendas al pliego de cargos, al igual que consultas y respuestas realizadas por los proponentes a la entidad licitante antes de la convocatoria del acto, tal como se puede observar en la siguiente descripción:



REPUBLICA DE PANAMÁ

GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE

GOBIERNO

Cuadro de Consultas No. 1

Licitación Pública No. 2021-0-04-0-08-LP-012183

ADQUISICIÓN DE UNIFORMES COMPLETOS DE FATIGA PARA LOS FUNCIONARIOS Y VOLUNTARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL NACIONAL

No.	Consulta	Respuesta
	CAPITULO I CONDICIONES GENERALES	No se presentaron consultas
1	CAPITULO II CONDICIONES ESPECIALES Requisitos de obligatorio Cumplimiento 9. Presentar dos (2) Cartas de referencia comercial con vigencia no mayor a 30 días antes del Acto Público, en donde se establezca la experiencia del proponente similar en objeto y cuantía al presente acto público. En caso de Entidades Gubernamentales se aceptará acta de entrega de acuerdo al Formulario No. 8 incluido en el Capítulo IV de este Pliego de Cargos. En el caso de presentar copias de actas de recibido conforme por parte de instituciones del Estado, las mismas establecen el bien recibido y el monto, pero tienen un formato diferente al formulario # 8. Cada Institución tiene su propio formato de Acta de Recibido Conforme, pero las mismas contienen la información solicitada. Consulta: ¿Se pueden presentar estas copias de recibido conforme?	Si se pueden presentar copias de recibido conforme, siempre y cuando cumplan con el objeto y cuantía.



2	En relación a la información solicitada en el pacto de integridad, requerimos el nombre completo del representante legal de su entidad y su número de cedula.	JANAINA TEWANEY MENCOMO Ced: 8-777-1371
3	En relación al formulario de propuesta, el cual es de estricto cumplimiento y no es sub sanable, solicitan fianza de propuesta, pero no hay este requisito en el presente acto, ni en la sección de formularios adjuntos aparece. Mi consulta es requerida o esto no se deberá colocar. Se coordinara el tiempo de entrega con la unidad solicitante y se corregirá el tiempo de vigencia de la Fianza de Cumplimiento si así lo requiere.	Recordar que los formularios son una guía para la presentación de la documentación solicitada por parte de los proponentes. Con la nueva reglamentación solo se solicitará la Fianza de Propuesta para los actos públicos que superen los quinientos mil balboas (B/.500,000.00)
4	En relación al formulario de propuesta, el pliego menciona de que se deberá colocar precio ofertado de cada artículo, marca, modelo, país de origen, casa productora y firmado por el representante legal. Pero el modelo adjunto de obligatorio cumplimiento (NO SUBSANABLE) no da esta opción. Mi consulta entonces es, si se debe colocar un desglose de precio como un documento aparte al formulario publicado?.	Se puede presentar un desglose de precio como un documento aparte.
5	CAPITULO III ESPECIFICACIONES TECNICAS RENGLON 3 3 53101702 Suéteres para 1,500 Unidad Suéter cuello redondo, manga corta, Según especificaciones técnicas. hombre En el pliego de cargos faltó las especificaciones técnicas, muy amablemente solicito por favor sean incluidas en el pliego	Validar las adenda N° 1 y N° 2 del Pliego de Cargo.

Con lo cual cabe destacar que con relación a la consulta realizada respecto al Capítulo III concerniente a las especificaciones técnicas, se observa claramente en el renglón 5 donde dice lo siguiente “que en el pliego de cargos faltó las especificaciones técnicas, muy amablemente solicitan sean incluidas en el pliego”, a lo que respondió la entidad licitante “Validar las adendas No.1 y No. 2 del pliego de cargos”.

De tal manera que la entidad licitante realizó en la Adenda No. 1, modificaciones al pliego de cargos, en cuanto al Capítulo II Condiciones Especiales y al Capítulo III, Especificaciones Técnicas, señalando lo siguiente:



MINISTERIO DE
GOBIERNO

ADENDA N° 1 AL PLIEGO DE CARGOS

Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183

Descripción del Acto: “**ADQUISICIÓN DE UNIFORMES COMPLETOS DE FATIGA PARA FUNCIONARIOS Y VOLUNTARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL NACIONAL.**”

Conforme a lo mencionado en el Artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, hacemos del conocimiento de los interesados en participar en el presente Acto Público, las siguientes modificaciones al Pliego de Cargos:

PRIMERA: CAPITULO II, CONDICIONES ESPECIALES		
9. REQUISITOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS Y OTROS REQUISITOS		
Otros Requisitos		
SE ELIMINA:		
9.20	Presentar catálogo detallado y descriptivo de los uniformes (camisa, pantalón, suéter, gorra y correa) ofertados, el cual debe cumplir a cabalidad con lo solicitado en las “Especificaciones Técnicas” del presente Pliego de Cargos. Los catálogos deberán estar escritos en idioma español o en caso contrario, estar traducidos en español, a través de un Traductor Público Autorizado. En caso que el Proponente se presente en Consorcio o Asociación Accidental, este requisito puede ser presentado por al menos uno de los miembros del Consorcio o Asociación Accidental.	Si
DONDE DICE:		
9.22	Presentar muestras físicas de los uniformes, para ser evaluados.	Si

DEBE DECIR:		
9.21	Presentar muestras físicas de los uniformes, para ser evaluados.	No

SEGUNDA: CAPITULO III, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS		
DONDE DICE:		
RENGLÓN	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD



DEBE DECIR:		
9.21	Presentar muestras físicas de los uniformes, para ser evaluados.	No

SEGUNDA: CAPITULO III, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS		
DONDE DICE:		
RENGLÓN	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
1	UNIFORME: compuesto por camisa y pantalón táctico (tipo fatiga), color naranja + almohadillas de protección para codos y rodillas. Marca: Casa Productora: País de Origen:	1500
2	GORRA: de seis (6) paneles, tipo beisbolera, color negro. Marca: Casa Productora: País de Origen:	1500
3	CAMISETA: cuello redondo, manga corta, color naranja. Marca: Casa Productora: País de Origen:	1500
4	CINTURÓN: operativa de 1 3/4" de ancho con hebilla metálica tipo flecha, color negro. Marca: Casa Productora: País de Origen:	1000

DEBE DICIR:		
RENGLÓN	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
1	UNIFORME: compuesto por camisa y pantalón táctico (tipo fatiga), color naranja + almohadillas de protección para codos y rodillas. Marca: Casa Productora: País de Origen:	1500
2	GORRA: de seis (6) paneles, tipo beisbolera, color negro. Marca:	1500

Respecto a la Adenda No.2, de igual manera realizó modificaciones al pliego de cargos respecto al Capítulo III de las especificaciones técnicas, tal como se puede observar, así:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

MINISTERIO DE GOBIERNO

ADENDA N° 2 AL PLIEGO DE CARGOS

Acto Público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183

Descripción del Acto: "ADQUISICIÓN DE UNIFORMES COMPLETOS DE FATIGA PARA FUNCIONARIOS Y VOLUNTARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL NACIONAL."

Conforme a lo mencionado en el Artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, hacemos del conocimiento de los interesados en participar en el presente Acto Público, las siguientes modificaciones al Pliego de Cargos:

PRIMERA: CAPITULO III, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS		
DONDE DICE:		
RENGLÓN	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
1	UNIFORME: compuesto por camisa y pantalón táctico (tipo fatiga), color naranja + almohadillas de protección para codos y rodillas. Marca: Casa Productora: País de Origen:	1500

DEBE DECIR:		
RENGLÓN	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD
1	UNIFORME: compuesto por camisa y pantalón táctico (tipo fatiga), color naranja. Marca: Casa Productora: País de Origen:	1500

Firma:

Nombre: Ellis Ernesto Rodríguez Bartley

Cargo: Sub Jefe del Departamento de Compras

Así las cosas, quedó demostrado que la entidad licitante hizo uso de la facultad otorgada por la ley para modificar, mediante las adendas respectivas, las especificaciones técnicas tal cual lo requería para llevar a cabo la convocatoria de selección de contratista.



De ahí que este Tribunal considera oportuno transcribir lo establecido en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual establece taxativamente 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.

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 propuesta y se le inhabilitará por un período de seis meses. Igualmente, para los actos públicos donde no se exige la 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”. **(El subrayado es del Tribunal).**

Vemos que la norma es clara al manifestar que 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.

Así las cosas, la entidad licitante recibió dos propuestas como es el caso que nos ocupa, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

Propuestas Recibidas

Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto	Motivo Subsanación
confecciones comodoro, S.A.	Ver Propuesta	06-05-2021 02:45 p.m.	114,490.00	
FIORI INTERNAZIONALE, S.A.	Ver Propuesta	07-05-2021 09:15 a.m.	174,993.15	

En caso de rechazar dichas propuestas, la entidad licitante debe ceñirse a las causas establecidas en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 (orden público o de interés social) las cuales deben ser debidamente motivadas en la resolución que ordene el rechazo de las mismas, por ende al observar lo descrito por dicha entidad en la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021, por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, la misma carece de motivación, toda vez que ésta advirtió que dentro de las especificaciones técnicas, existen algunas inconsistencias relacionadas con la exactitud de sus dimensiones y que el producto solicitado requiere de nuevas



adecuaciones, por motivo de seguridad personal, no obstante, los motivos expuestos por esta para rechazar las propuestas no obedece a una motivación que sustente las causales de orden público o de interés social.

Por las razones anteriormente expuestas este Tribunal es del criterio que es deber de las entidades licitantes llevar a cabo los actos de selección de contratista en estricto derecho, con lo cual se colige que en el caso que nos ocupa, toda vez que fueron recibidas dos propuestas tal como consta el cuadro arriba descrito, corresponde al Ministerio de Gobierno proferir una decisión tal como establecen los artículos 58 y 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

En consecuencia, la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021, contraviene los principios que rigen la contratación pública, por cuanto no se ajusta a los presupuestos establecidos en materia de rechazo de propuestas vulnerando así principios como el debido proceso, legalidad, eficacia, responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, eficiencia e igualdad de los proponentes.

Al respecto, algunos de los textos jurisprudenciales consultados preliminarmente, denotan los aspectos nucleares del desarrollo del tema, señalando entre otros que la planeación es un principio, que orienta la actividad administrativa de contratación pública, con la finalidad de lograr eficacia y eficiencia en la misma, resaltando que una indebida planeación afecta de manera especial la ejecución contractual. Esto confirma que la planeación no es una actividad estática que se agota con la celebración del negocio jurídico, sino que está inmersa tanto en la etapa previa, como en la ejecución del contrato¹.

En el contexto internacional, cada día toma mayor relevancia el concepto de planeación dinámica, en la medida en que las nueva tendencias en el manejo de la administración pública enfatizan no solo en la realización de los procedimientos acorde con las normas, sino que imponen la evaluación de los resultados de la gestión, lo que implica una perspectiva de utilidad de la obra contratada y de eficacia y eficiencia del gasto, bajo un análisis de cumplimiento de metas institucionales y de compromisos profesionales ².

Planificar se relaciona con la optimización de recursos, de hacerlos alcanzar, de llevar a cabo un objetivo con los medios con que se cuenta, de ejercer un control sobre ejecutores, acciones e insumos, paso a paso durante las diferentes etapas del desarrollo de la obra pública; de desplegar una estrategia económica para hacer rendir al máximo los medios con que se cuenta ante necesidades que exceden los recursos³.

¹ APONTE DÍAZ, Iriana, "Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra", Revista Digital de Derecho Administrativo, No.11, Primer Semestre, 2014 pag.196

² APONTE DÍAZ, Op. cit. Pág. 203

³ APONTE DÍAZ, Op. cit. Pag.201



Con relación a la temática del principio de planeación el profesor **SANTOFIMIO GAMBOA**, explica lo siguiente “Del estudio de los componentes normativos del principio de la planeación deducimos que el legislador les indica con claridad a los responsables de la contratación estatal en el derecho colombiano ciertos parámetros que deben observarse para satisfacer ampliamente el principio de orden y priorización en materia contractual. En este sentido, observamos en la ley de contratación parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia que deben observarse previamente por las autoridades para cumplir con el principio de la planeación contractual. Se trata de exigencias que deben materializarse con la debida antelación a la apertura de los procesos de escogencia de contratistas ⁴.

Este Tribunal en sede administrativa debe recordar que resguardando el derecho fundamental al *debido proceso legal* de todos los proponentes-administrados, y motivando las resoluciones basadas en el orden público e interés general, se puede evaluar en forma integral las alegaciones planteadas teniendo en cuenta que, no puede reprocharles a alguno de los proponentes para el presente acto público, los desaciertos e imprecisiones causados por las mismas entidades licitantes; máxime que la debida planeación para toda entidad licitante-contratante deber ser un parámetro orientador de toda la actividad administrativa en las contrataciones que realiza el Estado, con la finalidad de lograr eficacia y eficiencia en la misma, resaltando que una indebida planeación afecta todos los actos precontractuales y de manera especial la ejecución contractual; siendo de esta manera que la planeación es un sistema transversal para el correcto ejercicio de la función administrativa, dentro de la cual está inmersa la actividad de contratación, en la cual es esencial la aplicación de los principios constitucionales, por expresa remisión legal consagrada en el artículo 25 de la Ley 22 de 2006.

Esto supone un mayor conocimiento de los bienes y servicios como también de los planes y proyectos a desarrollar por parte de las distintas entidades estatales, en la búsqueda de la construcción de un país que tienda a la solución integral de las necesidades de los administrados. De acuerdo con los principios rectores en materia de contratación pública, el gasto público debe ser una inversión que se realice en el marco de la legalidad, la transparencia, la publicidad, la eficacia y la eficiencia, evitando la disipación o malversación de los bienes, obras y servicios que se pretenden adquirir y suministrar, los cuales deben contar con un adecuado seguimiento técnico que permitan conocer prima facie, la pertinencia o no para cumplir con la necesidad por la cual se procede a convocar un determinado acto de selección de contratistas; siguiendo de esta manera con las nuevas tendencias en el manejo de la administración

⁴ **SANTOFIMIO GAMBOA**, Jaime, Orlando; “Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública”. En *Contratación estatal. Estudios sobre la reforma contractual*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2009, págs. 42-43



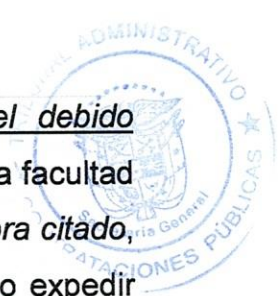
pública, enfatizan la evaluación de los resultados de la gestión, lo que implica una perspectiva de utilidad del bien, servicio y obra contratada de acuerdo a la eficacia y eficiencia del gasto, bajo un análisis de cumplimiento de metas institucionales. De esta manera todas la entidades licitantes-contratantes deben tener presente que la senda hacia la consecución de una meta institucional se hará de acuerdo a una buena administración de los recursos públicos y en razón de esto se debe planificar para eliminar los elementos y factores que son aleatorios, teniendo de esta manera, una ruta previamente trazada, algo de lo cual se dispone antes de realizar el llamado o convocar a los proponentes, de esta manera se cumplirá con la optimización de los recursos del Estado, contrario sensu esto siempre supondrá la falta de plenitud deseable en la elaboración de los pliegos de cargos y de los distintos documentos requeridos; lo cual acarrea el tener la falta de claridad y precisión pedida al (proponente-administrado); o sea, es exclusivamente la entidad licitante, será la que debe asumir las consecuencias adversas de su inercia.

Como puede verse, el deber del servidor público es velar por el cumplimiento del objeto de la contratación. En virtud de ello, la entidad licitante debe fungir como un fiel vigilante de los intereses del Estado más aun al señalar lo que dispone el artículo 21 de la Ley 22 de 2006.

De conformidad con lo antes expresado, debemos recordar que de acuerdo a los principios establecidos por la Ley, las entidades licitantes guardan la obligación respecto del *control y vigilancia* a lo interno de cada institución, teniendo en cuenta el debido planeamiento sobre la adquisición de los bienes y servicios; siendo el *quid* del asunto, según el principio de economía, que las distintas entidades, cumplan con el deber de elaborar lo más preciso posible los pliegos de cargos o condiciones, antes de pasar a publicar en el portal (PanamaCompra), el respectivo aviso de convocatoria; en la búsqueda claro está de que los futuros (proponentes-administrados), puedan tener la certeza del contenido y extensión de las prestaciones a su cargo, o sea, partiendo del establecimiento de un determinado precio de referencia aunado al objeto requerido y sus condiciones generales y específicas.

De manera que, en atención a lo antes citado, la entidad licitante debe basarse en estas causales de orden público o de interés social, para ejercer esta facultad exorbitante, claro está manifestando y aportando al expediente administrativo los motivos del porqué se arribó a dicha decisión. Empero, *prima facie* la resolución impugnada no cuenta con ninguna motivación respecto a que la entidad licitante encuentre la necesidad imperiosa de modificar el pliego de cargos y las especificaciones técnicas alegadas, que pudiera interpretarse o catalogarse como de orden público o interés social siendo estos últimos de acuerdo a la doctrina administrativista conceptos jurídicos indeterminados del Derecho Público.

En cuanto a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los artículos 34 y 155 (ordinal primero); puntualmente señalan que todo acto administrativo debe proferirse conforme al



Principio de Legalidad, garantizando su motivación y cumpliendo con el debido proceso, lo que implica que la entidad licitante, a pesar de estar investida de la facultad discrecional para rechazar y dejar en estado de cancelado el acto público *supra citado*, estaba obligada a expresar los motivos específicos que lo llevaron a emitir o expedir dicho acto administrativo, en vista que éste pudiera afectar derechos subjetivos de algún proponente; contrario a lo ocurrido con el presente acto impugnado, en donde no se expresaron mínimamente las razones o motivos (Hechos fácticos-jurídicos) que sustentaron la utilización de esta facultad por parte de la *administración-entidad licitante*; muy por el contrario lo que se aprecia son los argumentos carentes de sustento jurídico.

De igual modo, la doctrina especializada ha explicado diversas aristas de la "Motivación", señalando que "Se entiende que un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada los motivos, razones o fundamentos que justifican que la administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley."⁵. En complemento al criterio doctrinal esbozado, el Doctor Jaime Javier Jované Burgos, considera que la finalidad de la motivación es: "1. Servir de mecanismo de control del acto administrativo, que es en la mayoría de los casos en las que más se requiere. 2. Se precisa con mayor certeza y exactitud el contenido propio de la voluntad expresada por la administración pública. 3. Coadyuva como elemento justificativo de la actividad administrativa ante la opinión pública en general".⁶

La motivación es vista por la jurisprudencia patria como un elemento esencial del derecho de defensa; esta función cobra trascendencia cuando el acto administrativo es emitido en base a una facultad exorbitante o discrecional, porque solo a partir de un relato de los hechos que se han considerado para tomar la decisión y de las razones invocadas en atención al caso concreto podrá llevarse a cabo un control completo de la decisión administrativa, mediante las técnicas ya depuradas que son aceptadas por nuestra jurisprudencia.

La falta de motivación del acto impugnado, en consecuencia, trae consigo la relación con el tema de la juridicidad en las actuaciones administrativas y la relación indubitable con la garantía del debido proceso legal que esta Colegiatura debe salvaguardar en sede administrativa al considerar que a los recurrentes se le afectó en sus derechos subjetivos al no adjudicarle el acto público a quien fuese merecedor de ello. Se denota con lo anterior, que si bien, la entidad licitante tenga la necesidad real de modificar el pliego de cargos, empero no puede obviarse que todo acto en que puede verse afectado un derecho subjetivo de un proponente-ofertante debe contar con una motivación razonable que constituya por sí sola un elemento fáctico que justifique la

⁵ PARADA, Ramón. "Derecho Administrativo I: Parte General", Edición XVII, Editorial Marcial Pons, España. Págs.136 y 137

⁶ JOVANÉ BURGOS, Jaime Javier. "Principios Generales de Derecho Administrativo, Tomo I". Cultural Portobelo. Panamá, 2001. Pág. 215



actuación de rechazar *propuestas-ofertas*, dejando en estado de cancelado todo el acto público, sin embargo la falta de motivación del acto administrativo, según la normativa vigente sobre Procedimiento Administrativo General (Ley 38 de 31 de julio de 2000) obedece a una conducta en detrimento de la garantía del debido proceso legal, por lo que la motivación de dicha decisión debió estar alejada de cualquier matiz genérico o que denotara amplitud en cuanto a su objeto y finalidad.

En aras de salvaguardar la transparencia del acto público *supra* indicado según el principio de buena fe, el cual hace que las relaciones entre la administración y el administrado tengan un grado de confianza al emitir un acto administrativo que no adopte una conducta confusa y equivoca que con posterioridad no permita eludir o tergiversar las responsabilidades inherentes al ejercicio de las prerrogativas dadas a ella para el desarrollo de las necesidades públicas y sociales de la población.

Por tal motivo no encontramos sustento en lo manifestado por la entidad licitante dentro de la Resolución No. 116-R-094 de 24 de julio de 2021, por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas, en cuanto a que la misma ha advertido que en el pliego de cargos, dentro de las especificaciones técnicas, existen algunas inconsistencias relacionadas con la exactitud de sus dimensiones, ya que es bien sabido por la entidad licitante que el procedimiento para las modificaciones al pliego respecto a las inconsistencias manifestadas obedece a la realización de las adendas tal como lo realizó en dos ocasiones y no así proferir una resolución de rechazo de las propuestas sin las motivaciones que respalden las causales de orden público e interés social establecidas en la norma cuando se hayan recibido propuestas.

Al respecto consideramos oportuno establecer lo señalado en el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 que a la letra reza lo siguiente:

“Artículo 54. Modificaciones al pliego de cargos. Toda modificación que pretenda introducirse al pliego de cargos deberá hacerse de conocimiento público, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, en atención al monto con la siguiente antelación:

1. No menor de dos días hábiles, antes de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no supera los cincuenta mil balboas (B.50, 000.00).
2. No menor de cinco días hábiles, antes del día de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00) y no supera los quinientos mil balboas (B/. 500,000.00).
3. No menor de ocho días hábiles, antes del día de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de quinientos mil balboas (B/500,000.00).

.....
.....

Cuando el pliego de cargos sea objeto de modificaciones que afecten la preparación de las propuestas, debido a cambios realizados en sus condiciones especiales, especificaciones técnicas y en las exigencias sobre presentación de información por parte de los proponentes, la entidad licitante deberá consolidar el documento de pliego de cargos con todas las reformas efectuadas y publicarlo conjuntamente con la última adenda en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.



Cabe destacar que la entidad licitante realizó la publicación del pliego de cargos modificado según adenda No. 2 el día 16 de abril de 2021 siendo validadas ambas adendas (1 y 2) dentro de las cuales se modificaron las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos. Es por esta razón que las consideraciones realizadas por la entidad licitante en la resolución que rechaza las propuestas tal como hemos señalado en párrafos anteriores no encuentra respaldo jurídico en la normativa vigente, puesto que de requerir alguna modificación a las inconsistencias referentes a la exactitud de dimensiones con relación al producto solicitado, estas debieron constar en las adendas confeccionadas y publicadas por la entidad, dentro del tiempo establecido en la precitada norma (artículo 54), y no utilizar este sustento como causal para rechazar las propuestas presentadas, toda vez que esto contraviene lo establecido en la legislación de contratación públicas.

En seguimiento a dicho planteamiento lo procedente por la entidad licitante conlleva ceñirse a lo establecido en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, mismo que establece las reglas a seguir en la celebración de la licitación pública de la siguiente manera:

“Artículo 58: Licitación Pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00), en este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.....”

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

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....
- 5.....
- 6.....
- 7.....
- 8.....
- 9.....
- 10.....
- 11.....
- 12.....
13. Transcurrido este término, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo **adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista** en un término de dos días. En caso contrario, la entidad, dentro de este término, deberá emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe. Contra el nuevo informe de la comisión cabe la acción de reclamo, la cual será tramitada conforme a lo establecido en el artículo 153. En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio ofertado sea conveniente para el Estado. (El subrayado y la negrita es del Tribunal)”



Lo anterior en asocio con lo establecido en el artículo 71 el cual establece lo siguiente:

“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, **adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada,** en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida. Ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad. Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 157, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover la acción contenciosa”. (El subrayado y la negrita es del Tribunal)”.

En conclusión de todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal considera que el sustento utilizado por la entidad licitante en la Resolución de rechazo de propuestas es contradictorio con el procedimiento visible en el portal electrónico de “PanamáCompra”, puesto que desde la elaboración del pliego de cargos, dicha entidad tuvo la oportunidad para la efectiva planeación en cuanto a la estructuración de este, tal como lo establece la norma vigente, aunado a la realización de las diversas adendas que constan en dicho portal donde modifican las especificaciones técnicas, por ende el pronunciamiento emitido en la resolución de rechazo no es cónsono con lo establecido en las descripciones señaladas en relación a los pasos de licitación que constan en el portal electrónico de “PanamáCompra, puesto que no existe en detalle las especificaciones técnicas tendientes a ser modificadas, que motiven las causales que establece la ley de contrataciones públicas para rechazar las propuestas, como lo son (orden público e interés social).

Es por esta razón que somos del criterio que de lo observado en cuanto a las piezas procesales que reposan en el portal electrónico “PanamaCompra”, como quiera que las especificaciones técnicas fueron modificadas mediante las dos adendas previamente señaladas, lo procedente conlleva el análisis directo por parte de la entidad de las propuestas presentadas en base a lo establecido en el pliego de cargos, emitiendo una resolución cónsona con los documentos aportados, el pliego y la ley vigente en materia de contratación pública. Es claro la falta de motivación en la resolución impugnada, la cual como ha quedado establecida en párrafos anteriores requiere la atención debida por las entidades licitantes al momento de proferir las resoluciones, y es por esta razón que reiteramos que una vez la entidad analice las propuestas presentadas para este acto de selección de contratista, la resolución proferida sea debidamente motivada y ajustada en derecho.



Ahora bien, por otra parte, hemos podido constatar que la entidad licitante al momento de seleccionar a los miembros de la comisión verificadora, no contempló lo establecido en el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, puesto que los mismos no corresponden a profesionales idóneos en el objeto de la contratación, tal como se desprende del precitado artículo el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 68: Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por **profesionales idóneos en el objeto de la contratación** y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

Una vez la entidad licitante haya seleccionado los miembros de la comisión, esta será nombrada formalmente por el representante legal de la entidad, o por quien este delegue, mediante resolución debidamente motivada, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente. En la conformación de la comisión, la mayoría de sus miembros no podrán pertenecer a la entidad licitante.

En caso de adquisición de obras o servicios complejos, la entidad licitante podrá solicitar a la Dirección General de Contrataciones Públicas que le facilite una lista de profesionales externos con amplia experiencia en el objeto de la contratación.

Los servidores públicos que sean seleccionados para formar parte de una comisión no podrán negarse a tal designación, salvo situaciones de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobadas. Los representantes legales de la entidad tampoco podrán negar tal participación. En caso de negarse sin justa causa, se les aplicará una multa conforme al artículo 18.

Cuando el servidor público designado para la comisión labore durante horas extraordinarias, se le reconocerá tiempo compensatorio más un veinticinco adicional de la jornada asignada en la comisión. La entidad responsable del acto público deberá emitir una constancia de la comparecencia del servidor público a la comisión respectiva.

La entidad licitante deberá instruir previamente a los miembros de la comisión evaluadora o verificadora sobre las reglas del procedimiento de licitación de que se trate, las condiciones y especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos y de los conflictos de intereses reales o aparentes con respecto a los proponentes.

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 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". **(La negrita y el subrayado son del Tribunal)**".

Lo anterior se desprende de lo observado en la primera Resolución de designación de comisionados, la cual detallamos a continuación:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL
MINISTERIO DE GOBIERNO
RESOLUCIÓN DE DESIGNACIÓN DE COMISIONADOS

Resolución No. RD-007-21 del 21 de abril de 2021

La Ministra de Gobierno, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Gobierno, convocó el Acto Público por Licitación Pública No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 para la "ADQUISICIÓN DE UNIFORMES COMPLETOS DE FATIGA PARA FUNCIONARIOS Y VOLUNTARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL NACIONAL", cuyo precio de referencia es de ciento setenta y cuatro mil novecientos noventa y tres balboas con 15/100 (B/.174.993.15).



Que de acuerdo a las reglas para la celebración de este acto público, establecidas en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación, se requiere conformar la Comisión Verificadora, la cual deberá estar integrada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación, y a quién le corresponderá Verificar el cumplimiento de las propuestas que se presentan en el referido acto público.

Que para la conformación de las comisiones, el número de los integrantes será impar para facilitar las decisiones que serán adoptadas por la mayoría de los miembros designados.

Los miembros de la comisión tendrán la obligación de informar a la entidad, los conflictos de intereses reales o aparentes derivados de situaciones o relaciones personales, laborales, económicas o financieras que tengan con respecto a uno o varios proponentes. De comprobarse el conflicto de interés, la entidad designará el reemplazo.

Que en virtud de las consideraciones anteriores, la Ministra de Gobierno, debidamente facultada por Decreto Ejecutivo N° 6 de marzo de 2020,

RESUELVE:

PRIMERO: Designar, sujetos a las facultades inherentes y al cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones públicas, a los siguientes profesionales idóneos para conformar la Comisión Verificadora del presente acto vigente en la República de Panamá:

Itzel Jaramillo	8-230-2571	Abogado	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá
Juan Rodríguez	8-749-497	Abogado	Ministerio de Seguridad Pública
Jennifer J. Wever de Gracia	8-705-1301	Abogado	Ministerio de Relaciones Exteriores

SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", junto con el informe de Comisión que sea presentado posteriormente.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE.

Nótese que todos los miembros que conforman la comisión verificadora son abogados, con lo cual debemos tomar en cuenta que la convocatoria del acto público por licitación pública No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, obedece a la **"Adquisición de uniformes completos de fatiga para funcionarios y voluntarios del sistema nacional de protección civil a nivel nacional"**, por lo cual es menester la presencia de un profesional idóneo que tenga experticia al momento de verificar las especificaciones técnicas establecidas en el Capítulo III, del pliego de cargos.

Sin embargo, ante la acción de reclamo interpuesta por la empresa FIORI INTERNAZIONALE, S.A, la Dirección General de Contratación Pública, ordenó mediante Resolución 483 de 31 de mayo de 2021, un nuevo análisis a través de una nueva comisión verificadora, la cual estuvo compuesta por los siguientes miembros:

RESOLUCIÓN DE DESIGNACIÓN DE COMISIONADOS

Resolución No. RD-020-21 del 8 de junio de 2021

La Ministra de Gobierno, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

CONSIDERANDO:

Que el Ministerio de Gobierno, convocó el Acto Público por Licitación Pública No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 para la **"ADQUISICIÓN DE UNIFORMES COMPLETOS DE FATIGA PARA FUNCIONARIOS Y VOLUNTARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL NACIONAL"**, cuyo precio de referencia es de ciento setenta y cuatro mil novecientos noventa y tres balboas con 15/100 (B/.174.993,15).

Que de acuerdo a las reglas para la celebración de este acto público, establecidas en la Ley de Contratación Pública y su reglamentación, se requiere conformar la Comisión Verificadora, la cual deberá estar integrada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación, y a quién le corresponderá Verificar el cumplimiento de las propuestas que se presentan en el referido acto público.

Que para la conformación de las comisiones, el número de los integrantes será impar para facilitar las decisiones que serán adoptadas por la mayoría de los miembros designados.

Los miembros de la comisión tendrán la obligación de informar a la entidad, los conflictos de intereses reales o aparentes derivados de situaciones o relaciones personales, laborales, económicas o financieras que tengan con respecto a uno o varios proponentes. De comprobarse el conflicto de interés, la entidad designará el reemplazo.

Que en virtud de las consideraciones anteriores, la Ministra de Gobierno, debidamente facultada por Decreto Ejecutivo N° 6 de marzo de 2020,

RESUELVE:

PRIMERO: Designar, sujetos a las facultades inherentes y al cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones públicas, a los siguientes profesionales idóneos para conformar la Comisión Verificadora del presente acto vigente en la República de Panamá:

Fernando Arnheiter C.	8-854-718	Abogado	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá
Zaldira A. Vergara G.	8-718-1624	Abogada	Secretaría Nacional de Discapacidad
Yamín Delgado	8-744-442	Licda. en Humanidades	Sistema Nacional de Protección Civil

Así las cosas observamos que la nueva comisión verificadora presenta la misma falencia que la comisión anterior puesto que, los miembros que la componen no son profesionales idóneos en el objeto de la contratación tal como establece el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, de tal manera que mal pudiesen emitir un criterio



especializado acorde con los requerimientos exigidos en las especificaciones técnicas descritas en el pliego de cargos, tal como se espera de una comisión verificadora dentro de un procedimiento de selección de contratista para una licitación pública como es el caso que nos ocupa.

Por lo que, de lo anteriormente expuesto este Tribunal Colegiado considera que lo procedente es anular la designación de los comisionados realizada mediante Resolución RD-020-21 de 8 de junio de 2021, y toda vez que según lo publicado en el portal electrónico "PanamaCompra", consta la publicación de un nuevo informe de la comisión verificadora con anterioridad a la precitada Resolución de designación de los comisionados, cabe destacar que se genera la nulidad del informe proferido el 18 de junio de 2021 y se ordena a la entidad licitante que designe una nueva comisión verificadora con profesionales idóneos en el objeto de la contratación.

Por tanto corresponde retrotraer el proceso de selección de contratista convocado por el Ministerio de Gobierno hasta la fase de decisión proferida por la Dirección General de Contratación Pública No. 483-2021 de 31 de mayo de 2021, a fin que dicha entidad licitante pueda emitir un pronunciamiento acorde a los requerimientos solicitados en el pliego de cargos, debidamente evaluado y motivado por personal idóneo para tales fines.

Frente a la rigidez de los precedentes administrativos en cuanto al tratamiento procesal vertido sobre el sub judice, este Tribunal en virtud de las recientes modificaciones establecidas en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 en cuanto a los términos, se avoca a generar las instrucciones impartidas por la presente, con el ánimo de generar el cumplimiento y acatamiento en la valoración eficaz de las propuestas y garantizar la ejecución efectiva, teniendo presente de igual forma lo establecido por el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, como obligante para las instituciones licitantes sobre el destino de nuestras decisiones.

En este hilo de ideas y de acuerdo a labor de este Tribunal se le recuerda a las entidades licitantes que las *propuestas-ofertas* de los distintos proponentes deben ser valoradas en forma integral respecto de la documentación pedida por las entidades licitantes a manera que las mismas reúnan los caracteres necesarios que las hagan claras y concisas al momento de su verificación para que de modo indubitable cumplan con todos los requerimientos mínimos obligatorios y exigencias del pliego de cargos.

Cabe añadir que el cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, están dirigidas a garantizar la eficiencia y moralidad administrativa, pues permiten a la Administración elegir y adjudicar la propuesta que le ofrezca mayores ventajas para contratar y la mayor justicia para los *proponentes-contratantes*.

De lo anterior podemos colegir la real importancia respecto al fin público de la realización de cualquier procedimiento de selección de contratistas en las contrataciones



públicas, el cual no es otro que el de suplir las necesidades del país, y con ello adjudicar a una empresa que cumpla con todos los requisitos y especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos; siendo necesario que las entidades licitantes o contratantes tengan la debida planeación al momento de solicitar información y documentación relevante y necesaria, para que al momento de la verificación y valoración de las mismas, cuente con el correspondiente respaldo de acuerdo a lo que establecen los principios que regulan la Ley de Contrataciones Públicas y el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Por lo que este Tribunal de acuerdo al examen de las constancias procesales, se dispone *anular* el acto administrativo impugnado (Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021) emitido por el Ministerio de Gobierno, a través del cual Rechaza todas las propuestas recibidas para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183.

Nuestro pronunciamiento jurisdiccional se fundamenta en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 septiembre de 2020, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal administrativo de contrataciones públicas de *anular* la actuación de la entidad licitante y en consecuencia esta deberá adjudicar o declarar desierto tal como lo mandata la norma en estricto derecho y debidamente motivado.

En cuanto a lo referente al destino de los afianzamientos de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del infolio administrativo, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por parte de los impugnantes, se ordena la devolución de las fianzas de recurso de impugnación consignadas en las diligencias No. 060-2021 y No. 063-2021 (visibles a fojas 028 a 029 y 098 a la 099 del expediente del Tribunal).

De los razonamientos *ut supra* expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes la Resolución No. 116-R-094 de 24 de junio de 2021, proferida por el Ministerio de Gobierno en donde se Rechaza todas las propuestas recibidas para el acto público No. 2021-0-04-0-08-LP-012183, para Adquisición de uniformes completos de fatiga para funcionarios y voluntarios del sistema Nacional de Protección Civil a nivel nacional y se declara cancelado el procedimiento de selección de contratistas (Licitación Pública) No. 2021-0-04-0-08-LP-012183.

SEGUNDO: ANULAR la Resolución de designación de comisionados (Resolución No. 020-21 de 8 de junio de 2021) y en virtud de ello se anula el dictamen proferido por esta mediante informe de 18 de junio de 2021 y **RETROTRAER** el acto de procedimiento de selección de contratista No. 2021-0-04-0-08-LP-012183 hasta la fase de valoración realizada por la Dirección General de Contratación Pública mediante Resolución No. 483 de 31 de mayo de 2021, la cual resuelve la acción de reclamo interpuesta por FIORI INTERNAZIONALE, S.A.

TERCERO: ORDENAR que la entidad licitante proceda a nombrar una nueva comisión integrada por personal idóneo y generar un nuevo informe.

CUARTO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación consignada (Diligencia de consignación No. 060-2021) presentada por el Licenciado Enrique Alberto Flórez Armstrong representante legal de la empresa FIORI INTERNAZIONALE, S.A; la cual están constituidas por el cheque de gerencia N°00125186 del 01 DE JULIO DE 2021, emitido por Banco Aliado, por la suma de NUEVE MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/. 9,500.00) y el cheque certificado No.002207 de 03 de julio de 2021, emitido por Banco General, por la suma de SIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON TREINTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/.7,999.32), ambos cheques están a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas/Contraloría General de la República, y dan una suma total de DIECISIETE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON TREINTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/. 17,499.32) visible a (fojas 028 - 029 del expediente del Tribunal) y ordenar de igual manera la devolución de la fianza de impugnación No. 072-001-000031460-000000, expedida por Cía Internacional de Seguros, S.A, el 02 de julio de 2021, a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, teniendo como beneficiario al MINISTERIO DE GOBIERNO/ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por la suma de DIECISIETE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 32/100 (B/.17,499.32) cantidad que representa el 10 % del precio de referencia. (Fojas 098 a la 099 del expediente del Tribunal)

QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación en el portal electrónico "PanamaCompra".

SEXTO: REMITIR al **MINISTERIO DE GOBIERNO** las muestras físicas correspondientes al acto público 2021-0-04-0-08-LP-012183.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo de los expedientes N°069-2021 y 072-2021/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2018 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS M. MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


Manuel Beckford
Secretario General

