



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 152-2021

RECORRENTE: SIMYCON S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución JCT-RA-029-2021 de 13 de octubre de 2021, por la cual la JUNTA COMUNAL DE TOCUMEN adjudicó el acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-5-76-021-08-LP-000068.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN N°169-2021-Pleno/TACP de 3 de diciembre de 2021 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

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

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

I. ANTECEDENTES

1. El 5 de agosto de 2021, la Junta Comunal de Tocumen (en adelante, la Junta Comunal o la entidad) realizó la convocatoria a todos los interesados en participar en el acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-5-76-021-08-LP-000068, para la *“Construcción de la Cancha Multiuso Santa Elena, Sector La Siesta, Corregimiento de Tocumen, Distrito y Provincia de Panamá”*, a través de *PanamaCompra*.
2. El precio de referencia del precitado acto público fue establecido en ciento setenta y cuatro mil novecientos ochenta balboas (B/. 174,980.00).



- 3. El acto público se celebró el 20 de agosto de 2021, con la apertura de propuestas a las 11:01 a. m.
- 4. El 25 de agosto de 2021, la entidad publicó el Acta de Apertura de Propuestas en *PanamáCompra*, en la cual se dejó constancia de la participación de seis proponentes, a saber:

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
155679588-2-2019-90	CONSTRUCCIONES ARQUITECTONICAS M&M S.A. (CAMSA)	19-08-2021 10:50 p.m.	174,391.44
155614933-2-2015-44	AMJ CONSTRUCCIONES S.A.	20-08-2021 09:32 a.m.	166,316.44
1833767-1-710822-46	SIMYCON S.A	20-08-2021 10:03 a.m.	169,489.96
351859-1-417636-80	CONSTRUCTORA SOLANOS S.A.	20-08-2021 10:38 a.m.	167,994.55
2568036-1-828965-7	G A DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA E INGENIERIA S.A	20-08-2021 10:48 a.m.	159,885.36
17843-147-167393-67	Industrias A.C, S.A	20-08-2021 10:56 a.m.	185,255.72

- 5. Igualmente, en la citada Acta se registró como única incidencia el hecho de que el monto ofertado por Industrias A C, S.A., superó al precio de referencia, por lo que no fue considerada; además de que incumplió con varios requisitos.
- 6. Luego, el 27 de agosto de 2021, en *PanamáCompra* se dio publicidad al Informe de Comisión Verificadora fechado 26 de agosto de 2021, a través del cual los Comisionados recomendaron adjudicar el acto público a Constructora Solanos, S.A., por ser el proponente que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.
- 7. El Informe de Comisión fue objeto de observaciones por la hoy impugnante y, posteriormente, el 6 de septiembre de 2021, presentó Acción de Reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante, DGCP), ésta última emitió su criterio con respecto al fondo de la controversia mediante Resolución N°1013-2021 de 15 de septiembre de 2021, por la cual resolvió anular parcialmente el Informe de Comisión Verificadora antes mencionado y ordenar un nuevo análisis parcial de la propuesta de Constructora Solanos, S.A. por conducto de la misma Comisión Verificadora.
- 8. En acatamiento a la orden de la DGCP, la Comisión se instaló y rindió el Segundo Informe de Comisión Verificadora, fechado 20 de septiembre de 2021 y publicado ese mismo día en el sistema electrónico, en el cual ratificó su recomendación de adjudicar a Constructora Solanos, S.A.
- 9. El 14 de octubre de 2021, la Junta Comunal incorporó, al expediente electrónico, la Resolución JCT-RA-029-2021 de 13 de octubre de 2021, por la cual adjudicó el acto público de marras a Constructora Solanos, S.A., fundamentándose en el contenido del último dictamen proferido por la Comisión Verificadora.
- 10. El licenciado Héctor Rodríguez Ureña, actuando en calidad de apoderado especial de SIMYCON, S.A., presentó Recurso de Impugnación (visible de foja 018 a foja 030 del expediente jurídico de este Tribunal) el 21 de octubre de 2021, ante la Secretaría General de este Tribunal, en contra del precitado acto administrativo emitido por la Junta Comunal de Tocumen.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley, procedió a darle curso según el procedimiento consagrado



en la ley y su reglamento, admitiendo el recurso de impugnación a través de la Resolución N°137-2021/TACP de 21 de octubre de 2021 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* el 22 de octubre de 2021.

III. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE

La parte actora impugnó el acto administrativo, basada en lo siguiente:

1. La empresa Constructora Solanos, S.A., ofertó el tercer mejor precio; sin embargo, en el Informe de Comisión de 26 de agosto de 2021, consta una observación al Desglose de Precios de dicho proponente, que guarda relación con una diferencia de precios en la sumatoria del subtotal, a lo que los Comisionados señalaron que esto debía aclararse con la entidad. Empero, apunta la recurrente que: *“en el proceso del periodo contractual de esta Licitación, no existe aclaración alguna por parte del proponente CONSTRUCTORA SOLANO, S.A., ni mucho menos solicitud de aclaración por parte de la entidad licitante, como se puede observar en la plantilla electrónica para este Acto Público”*.
2. La recurrente señala que la Comisión erró al valorar la propuesta de la empresa adjudicataria, ya que, además de la falencia descrita en el numeral que antecede, también incumplió con los Puntos 7 y 8 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos.
3. En su escrito, la parte actora indicó que: *“El requisito solicitado es claro al indicar que se debía presentar una Certificación o Nota donde se describa la organización de la empresa para atender el proyecto con la descripción del personal técnico y administrativo requerido, conforme a las especificaciones técnicas. (Se debe incluir idoneidad de Ingeniero o Arquitecto encargado del proyecto)”*.
4. Además, resaltó que: *“Como se deja ver claramente el proponente Solano, presenta un Organigrama simple, sin nota o certificación donde se describe esta organización individual del personal técnico, además no está incluida la idoneidad requerida del ingeniero o arquitecto como lo exige el requisito en el pliego de cargos. La definición o motivación que le da la comisión verificadora a este requisito como, CUMPLE, se aleja de lo requerido en este punto, establecido claramente en el pliego de cargos”*.
5. Al resolver la Acción de Reclamo interpuesta, la DGCP ordenó una nueva evaluación de la propuesta de Constructora Solanos, S.A., en lo atinente al punto 7, porque estimó que la valoración llevada a cabo por la Comisión no se ajustó a lo dispuesto en el Pliego.
6. La impugnante arguye que la empresa beneficiada tampoco cumple con la experiencia exigida en el Punto 8 de “Otros Requisitos”, porque la documentación de respaldo que presentó se refiere a actividades que, a su juicio, no son similares al objeto contractual del presente acto público, *“por lo tanto, no debió ser considerada como requisito que cumple, por la comisión verificadora” (sic)*.
7. En su opinión, la Comisión *“En este 2° informe motivan todo lo contrario al criterio emitido por la DGCP” (sic)*.
8. Que la adjudicación proferida por la Junta Comunal, mediante el acto administrativo impugnado, contraviene el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2000 y las disposiciones del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

El apoderado especial de la parte actora finalizó su escrito solicitando a este Tribunal que revoque la Resolución de Adjudicación N°JCT-RA-029-2021, emitida por la Junta



Comunal de Tocumen, mediante la cual adjudicó el acto público de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-5-76-021-08-LP-000068; y, en su defecto, se adjudique a su representada, SIMYCON, S.A., por cumplir con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

IV. PRESENTACIÓN DEL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

A través de la Nota No.JCT/ADM/142/2021 calendada 27 de octubre de 2021, publicada en *PanamaCompra* en igual fecha, la entidad remitió su Informe de Conducta, escrito que también reposa de fojas 069 a 073 del expediente jurídico.

En dicho Informe de Conducta, la Junta Comunal realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público, así como los inconvenientes suscitados con la plataforma electrónica al momento de hacer ciertas publicaciones. De igual forma, señaló lo siguiente:

“Noveno: Que por falla involuntaria la comisión verificadora, señala en el informe sobre discrepancias numéricas en la sumatoria del formulario de desglose de precios del proponente Constructora Solanos, S.A., no obstante esta entidad licitante corrobora que no se refleja ninguna discrepancia en la sumatoria aritmética, lo cual fue cotejado conforme a los documentos aportados por proponente en el portal electrónico de panamacompra” (sic).

Además, el Honorable Representante de la Junta Comunal de Tocumen subrayó que *“esta entidad no ha cometido ninguna acción u omisión ilegal o arbitraria ni de discrecionalidad alguna, en contravención al ordenamiento jurídico...”*, por lo cual considera que no le asiste la razón al impugnante, en cuanto a los hechos detallados en el libelo recurso.

La entidad concluyó su Informe de Conducta resaltando que *“... como antecedente, esta entidad ha realizado tres actos públicos previos, bajo las mismas condiciones, los mismos parámetros y esquemas, los cuales han sido procesados, adjudicados y ejecutados a buen término”*.

V. PRUEBA DE INFORME

Por medio de la Resolución N°031-2021/TACP de 15 de noviembre de 2021 (Prueba), publicada en el sistema electrónico el 16 de noviembre de 2021, el Magistrado Sustanciador ordenó Prueba de Informe, en el sentido de solicitar al Instituto Panameño de Deportes (PANDEPORTES) que, a través de un profesional idóneo, respondiera ciertas preguntas que se estiman esenciales para dilucidar el caso que nos ocupa.

Posteriormente, tal cual consta en el sistema electrónico y el expediente jurídico (fojas 114 a 120), mediante Nota N°2029-DAI-DG, fechada 25 de noviembre de 2021 (entregada, físicamente, el 26 de noviembre de 2021), PANDEPORTES remitió la prueba de informe requerida, elaborada por la ingeniera civil Crystee Crystel Cañizales Potes, portadora de la cédula de identidad personal 8-864-32 e idoneidad 2018-006-142, profesional a cargo del área de Planificación de la Dirección de Arquitectura e Ingeniera de dicha institución, quien respondió de forma precisa a todas nuestras interrogantes, de la siguiente forma:



1. **“¿La construcción de estacionamientos públicos tiene un alcance inferior, igual o superior a la construcción de una cancha multiuso? En caso de que sea igual o superior, ilustre a este Tribunal indicando ¿en qué consistirían las actividades que las dos obras (cancha multiuso y estacionamiento) tienen en común?”.**

Respuesta:

La construcción de estacionamientos públicos tiene un alcance superior a la construcción de una cancha multiuso.

Un proyecto de estacionamiento no está aislado a un proyecto de carreteras, proyectos denominados y parte del grupo de Mega Obras. Un proyecto denominado Mega Obra, tiene diferentes indicadores que lo hace ser, propiamente, desde puntos de planificación, inversión, diseño, beneficiarios, impactos sociales, impacto económico, entre otros.

Sin embargo, el diseño y fases constructivas (actividades) entre ambos proyectos son similares, tales como: Movimiento de tierra, conformación de terreno, drenaje pluvial, y luminarias, pero las especificaciones técnicas, ejecución y materiales no son necesariamente similares (según diseño). Las especificaciones técnicas de un proyecto de construcción de estacionamientos públicos/privado son mayores y bajo normativas específicas internacionales (A.A.S.H.T.O American Association of State Highway and Transportation Officials / La Asociación Americana de Oficiales de Carreteras y Transportes) y nacionales (Manual de especificaciones técnicas del Ministerio de Obras Públicas).

Una empresa con experiencia comprobada y satisfactoria en proyectos de construcción de estacionamientos públicos/privados debe tener la capacidad de ejecutar un proyecto de categoría inferior.

2. **¿La construcción de parques públicos tienen un alcance inferior, igual o superior a la construcción de una cancha multiuso? En caso de que sea igual o superior, ilustre a este Tribunal indicando ¿en qué consistirían las actividades que las dos obras (parque público y cancha multiuso) tienen en común?**

Respuesta:

La construcción de parques públicos tiene un alcance inferior a la construcción de una cancha multiuso.

No se encuentra ningún tipo de similitud en un proyecto de construcción de parques públicos con proyectos de construcción de canchas multiuso. El alcance y fases de ejecución entre ambos proyectos son diferentes y con grados de complejidad desiguales, siendo la cancha multiuso superior y con especificaciones técnicas más estandarizadas. Son proyectos con impactos sociales “similares” pero con “objetos” distintos en planificación, tipo de edificación, diseño, inversión, impactos económicos, entre otros.

3. **¿Cuáles tipos de obras se consideran “proyectos similares” a la construcción de una cancha multiuso?**



Respuesta:

Con un criterio meramente técnico en la rama de la Ingeniería Civil, Arquitectura y a fines, para la etapa de planificación de proyectos y evaluación de los proponentes, el Departamento de Arquitectura e Ingeniería de PANDEPORTES, busca que el ejecutor de los proyectos tenga experiencias técnicas comprobadas en donde haya realizado las distintas fases y actividades con especificaciones técnicas “similares”, sin excluir el objeto del proyecto.

Criterios a evaluar para un proyecto de construcción de cancha multiuso:

- *La capacidad y experiencia técnica.*
- *El personal clave.*
- *Estudio y Diseño.*
- *Administración de obra.*
- *Gerencia de proyecto.*
- *Logística y Movilización de proyecto.*
- *Metodología de trabajo.*
- *Estructura de trabajo.*
- *Control de calidad.*

Los Proyectos “similares” con los que podemos evaluar los criterios de un proyecto de cancha multiuso, son:

- *Proyectos de construcción de instalaciones deportivas: canchas multiuso, canchas multiuso techadas, cancha de futbol, campo de béisbol (todas las categorías), estadios M.L.B., estadios F.I.F.A., centros de combates, entre otros.*
- *Proyectos de construcción de Hospitales y/o centros de salud con un área de construcción no menor a 800 metros cuadrados.*
- *Proyectos de construcción de Barriadas.*
- *Proyectos de construcción de centros comerciales y/o plazas comerciales con un área de construcción no menor a 800 metros cuadrados.*
- *Proyectos de construcción de vivienda con un área de construcción no menor a 800 metros cuadrados.*
- *Proyectos de construcción de centros escolares con un área de construcción no menor a 800 metros cuadrados.*
- *Proyectos de construcción de galeras con un área de construcción no menor a 800 metros cuadrados.*

NOTA: *Se puede tomar en cuenta áreas de construcción de hasta 600 metros cuadrados.*

Este listado de proyectos contempla en su desarrollo y ejecución diferentes actividades que requieren de capacidades técnicas que cumplen con los criterios de evaluación sin excluir el “objeto” del proyecto.

4. A su leal saber, ¿qué tipo de obra puede demostrar que una empresa tiene, realmente, la experiencia necesaria para llevar a cabo la construcción de la cancha multiuso?

Respuesta:



En la misma línea, y citando la respuesta de la interrogante #3, contemplamos un listado de proyectos con los que podemos evaluar los criterios de un “proyecto similar” (comprobado) y nos dé los indicadores con los cuales se logre selección al ejecutor “mejor capacitado”.

No obstante, una empresa con experiencia en proyectos de construcción de cualquier instalación deportiva (comprobada) con un área de construcción no menor a 1,000 metros cuadrados, es el ejecutor que tendrá la capacidad técnica “verás” (sic) de construir un proyecto de construcción de canchas multiuso. Es una empresa que conoce y reconoce la naturaleza, alcance, normas, mitigación de riesgos, metodología de diseño y ejecución de un proyecto de construcción de canchas multiuso.

5. A su juicio, ¿el hecho que se tome en consideración el monto de los proyectos se relaciona directamente con la experiencia de los proponentes, en el tipo de obras planteadas en las dos preguntas anteriores? Explique.

Respuesta:

Considerar el monto de los proyectos, si está relacionado directamente con la experiencia de los proponentes.

Si bien, nos remitimos a las respuestas de las interrogantes anteriores, verán que el análisis para la planificación y evaluación de un proyecto y su ejecutor va basado en distintos indicadores y criterios, dependerá del proyecto de intención (sic).

Los proyectos no pueden ser comparados entre sí, pueden ser evaluados y/o calificados, entre sí. En una mesa de trabajo, el equipo puede calificar y agrupar los “similares” según los metros cuadrados de construcción o costo total de inversión u el (sic) objeto del proyecto, ya que de manera inmediata me excluye los proyectos que no van alineados al alcance esperado de mi proyecto de intención (sic).

Será siempre funcional y óptimo, tener como criterio de evaluación los montos de los proyectos o en su defecto tomar en cuenta al menos el 75% u 85% del costo estimado de mi proyecto de intención (sic) (precio de referencia).

6. En su opinión, ¿la utilización de la frase “proyectos similares, conforme a lo descrito en el pliego de cargos” deja espacios a dudas sobre el tipo de obras que deben respaldar la experiencia de los proponentes? Explique.”

Respuesta:

La frase “Proyectos similares, conforme a lo descrito en el pliego de cargos” no necesariamente deja espacios a dudas, siempre y cuando los requisitos mínimos esperados sean descritos o especificados dentro del documento.

La frase “Proyectos similares, conforme a lo descrito en el pliego de cargos” a pesar de ser un texto en tono general, esta debe ser ampliamente detallada en su contexto, en las condiciones especiales o en las especificaciones técnicas o términos de referencias del pliego de cargos.



Hay que tomar en cuenta que las regulaciones nacionales permiten a una empresa con un aviso de operaciones en donde se dediquen a estas actividades específicas o afines a la construcción, de poder realizarlas, además de contar con certificación de la Junta técnica de Ingenieros y Arquitectos para empresas. No excluye a ninguna empresa de realizar algunas o varias de estas actividades, siempre y cuando jurídicamente esta cumpla.

Es por ello, que además de “proyectos similares” es vital o más, la evaluación de la experiencia del “personal clave”. A mi juicio técnico, el “personal clave” y su experiencia profesional es el recurso clave, es el ejecutor directo e inmediato de la gestión y desarrollo un proyecto a satisfacción.

Para otros casos, la naturaleza de proyectos como: Hospitales, Minería, estaciones de gas (distintos), fábricas (distintas), proyectos agro-industriales, entre otros; si deberán ser evaluados y calificados con experiencias propias y no amplias (“proyectos similares”)».

De lo anterior, se colige que:

- a. La construcción de un estacionamiento público es una obra de alcance superior a la construcción de una cancha multiuso.
- b. La construcción de un parque público tiene un alcance inferior en comparación con el objeto contractual del acto público en estudio.
- c. Empresas con experiencia en la construcción de cualquier instalación deportiva está en capacidad de hacer una cancha multiuso.
- d. El monto de los proyectos ejecutados es un criterio que sí guarda relación directa con la experiencia de los proponentes.
- e. La frase “*Proyectos similares, conforme a lo descrito en el pliego de cargos*” no deja espacio a dudas, pues lo procedente es contrastar las actividades descritas en las condiciones especiales o especificaciones técnicas o términos de referencia del pliego de cargos versus aquéllas aplicables a las obras que comprenden la experiencia del proponente.
- f. La capacidad técnica del personal a cargo de la obra es vital para la realización del proyecto.

VI. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, este Tribunal procede a resolver el presente recurso, con base en los criterios que a continuación se exponen.

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Licitación Pública, dispuesta en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 58. Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). En este



procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

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

- ...
4. *La entidad licitante antes del acto de apertura de ofertas designará la comisión verificadora, la cual será conformada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación.*
 - ...
 7. *Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.*
 8. *Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.*
 9. *Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.*
 - ...
 11. *Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de este para los participantes en el acto que la deseen.*
 12. *A partir de la fecha de la publicación descrita en el numeral anterior, los participantes de este acto público tendrán acceso al expediente, incluyendo las propuestas de los participantes en el acto, y tendrán tres días hábiles para hacer observaciones a dicho informe.*
 13. *Transcurrido este término, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista en un término de dos días.*

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

..."

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

a. Criterios constitucionales

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

"Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre



otros, en los siguientes principios.

1. *Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.*
2. *El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.*

“Artículo 266. *La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.*

b. Criterios legales

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

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

Atendiendo a lo establecido en la Ley, el Tribunal procede a analizar las propuestas presentadas dentro del acto público de marras, cuyo criterio de selección es la adjudicación al proponente que oferte el precio más bajo y, a la vez, cumpla con todos los requisitos y exigencias del Pliego de Cargos.

A. Análisis pormenorizado de las propuestas, según su valor económico

A.1. G A Desarrollo de Infraestructura e Ingeniería, S.A. (GADINSA) (B/. 159,885.36)

La oferta de menor precio corresponde a GADINSA, cuya propuesta se encuentra visible en *PanamaCompra*; donde se observa que, entre la documentación aportada, se halla copia de la Resolución 0464 de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), fechada 10 de junio de 2020, que ordenó la inscripción de la empresa en los registros de dicho ente; sin embargo, hizo falta la Certificación de la JTIA exigida en el Punto 6 del Pliego de Cargos.

De igual forma, hemos de resaltar que la empresa también incumple con el Punto 7 del apartado “Otros Requisitos”, porque la carta incorporada a la propuesta se limita a detallar el nombre e idoneidad del Gerente de Proyectos y el Residente de Obra; y no brinda mayor información sobre el personal administrativo, tal como lo exige este requisito.



En vista de lo anterior, estimamos que esta propuesta no cumple a cabalidad con lo requerido en el pliego, por lo tanto, pasamos a examinar la siguiente oferta de menor valor.

A.2. AMJ CONSTRUCCIONES, S.A. (B/. 166,316.44)

La propuesta de la empresa que ofertó el segundo mejor precio, según constancias del sistema electrónico, omitió incorporar la Certificación de la JTIA exigida en el Punto 6 del Pliego de Cargos. En su defecto, presentó copia de la Resolución 1214 emitida por la JTIA, calendada 30 de noviembre de 2020, por la cual se ordenó la inscripción de la empresa en los registros de dicha Junta, documento que no fue solicitado en el pliego.

Aunado a lo anterior, durante la revisión de la propuesta, observamos que en la carta que certifica la organización de la empresa no se visualizan dos datos importantes, requeridos en el Punto 7 de "Otros Requisitos": el nombre e idoneidad del ingeniero o arquitecto encargado de la obra.

En esta misma línea, resaltamos que el proponente aportó cuatro archivos con las Hojas de Vida e idoneidades de dos profesionales de la ingeniería civil; sin embargo, no aclara los roles de cada uno dentro del proyecto.

Así las cosas, el Tribunal considera que esta oferta no cumple a satisfacción con los requisitos y exigencias del pliego, lo que nos lleva a estudiar la próxima oferta de menor precio y a la que le fue adjudicado este acto público: Constructora Solanos, S.A.

Antes de evaluar la propuesta de la empresa adjudicataria, es importante manifestar que este Tribunal ha procurado que los hechos afirmados por las partes hayan sido probados fehacientemente, así como sus alegaciones, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que llevaron a interponer el presente recurso de impugnación.

En atención al *Principio de Motivación* pasamos a analizar los hechos sobre los cuales la recurrente fundamentó sus pretensiones; esto es, los supuestos incumplimientos de la propuesta adjudicataria.

B. Análisis de los cargos en contra de la propuesta de la empresa Constructora Solanos, S.A. (B/. 167,994.55).

B.1. Supuesto incumplimiento del Formulario de Desglose de Precios

La recurrente señala que Constructora Solanos, S.A. no cumple con el Punto 3 de "Otros Requisitos" porque, en su primer Informe, la Comisión Verificadora apuntó la existencia de una diferencia de precios que nunca fue aclarada por dicha proponente y, en consecuencia, debió ser descalificada.

A este respecto, revisemos la observación de los Comisionados en su dictamen fechado 26 de agosto de 2021:



Debido a que el proponente, **A M J Construcciones S.A.** quien presentó el segundo precio más bajo, no cumplió con los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **CONSTRUCTORA SOLANOS, S.A.** (**B/.167,994.55**), quien presentó la oferta con el tercer precio más bajo; de acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

No	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
...				
15	DESGLOSE DE PRECIOS (ESPECIFICACIONES TÉCNICAS). Todo proponente deberá presentar desglose de precios y actividades, el cual debe incluir el precio unitario, subtotal, I.T.B.M.S. y total correspondiente, todas estas cantidades tienen que ser presentadas a dos dígitos decimales (CAPITULO IV - FORMULARIOS).	SI		Se encontró una diferencia de precios en la sumatoria del subtotal, el cual debe aclarar con la entidad contratante.

Pues bien, luego de sumar todos los montos indicados en el desglose de precios, este Tribunal no halla ninguna discrepancia en el renglón de subtotal; por lo que se puede inferir, tal cual lo manifestó la entidad licitante en su Informe de Conducta, que los Comisionados erraron al momento de hacer la sumatoria. Por tal razón, el Segundo Informe de Comisión no reiteró la observación.

Lo anterior evidencia que Constructora Solanos, S.A. sí cumple a cabalidad con el Punto 3 del apartado “Otros Requisitos”.

B.2. Supuesto incumplimiento del Punto 7 de “Otros Requisitos”

La impugnante sostuvo que Constructora Solanos, S.A. aportó un organigrama simple, sin nota o certificación que describe la organización individual del personal técnico y que tampoco incluyó la idoneidad del ingeniero o arquitecto, por lo que no cumple con lo solicitado en el Pliego de Cargos.

Leamos lo que exige el **Punto 7 de “Otros Requisitos”**:

7	CERTIFICACIÓN O NOTA DEL PROPONENTE DONDE SE DESCRIBA LA ORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA para atender el proyecto con la descripción del personal técnico y administrativo requerido, conforme a las especificaciones técnicas. (Se debe incluir idoneidad de Ingeniero o Arquitecto encargado del proyecto).
---	--

De dicho texto se desprende la exigencia de una certificación o nota que detalle el personal requerido para desarrollar el proyecto, así como los cargos administrativos y técnicos. Además, debe constar la idoneidad del ingeniero o arquitecto que estará a cargo de la obra.

Ahora revisemos lo aportado por la empresa adjudicataria, dentro del archivo denominado **Organigrama de la Empresa.pdf**:



En otro archivo, intitulado **CV Sebastian Solano Ingeniero Civil.pdf**, hallamos lo siguiente:



Ahora bien, en otro aspecto, vinculado al punto en referencia, la Real Academia Española de la Lengua define el término certificación como: «Acción y efecto de certificar. Documento en que se asegura la verdad de un hecho»¹.

Así pues, observamos que el documento proporcionado por la empresa se encuentra debidamente identificado como organigrama; muestra un esquema de la estructura jerárquica de la empresa, detallando tanto al personal administrativo (Gerente General, Gerente Financiera, Director de Proyectos, Jefe de Contabilidad y Directora de

¹ Real Academia Española de la Lengua
. Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario, Actualización 2020.
<https://dle.rae.es/certificaci%C3%B3n#3hgyoYM>



Departamento de Compras), como al personal técnico (Capataz General y Ayudante General); indica la idoneidad del Director de Proyectos, el señor Sebastián Solano, quien acreditó ser ingeniero civil; y lleva los datos y rúbrica del Representante Legal de la sociedad, quien garantiza que los datos allí contenidos son ciertos.

En este contexto, si bien el documento suministrado no lleva dentro de su título la palabra “certificado”, sí reviste tales características y cumple con la información sustancial requerida en el Pliego.

Sobre el particular, este Tribunal Colegiado se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la rigurosa formalidad que debe evitarse en los procedimientos de selección de contratista. Ello con el propósito de honrar el *Principio de Eficacia*, establecido en el artículo 29 de la Ley 22 de 2006, el cual dispone que los sujetos del procedimiento de selección de contratista harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes sobre la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados; escenario que se configura en la presente encuesta jurídica, ya que el tipo de documento provisto por Constructora Solanos, S.A. detalla los datos requeridos en el pliego y reviste las características de un certificado, aun cuando dicho término no fue incorporado.

Por lo anterior, el Tribunal estima que la evaluación realizada por la Comisión Verificadora sí se ajustó a las disposiciones del Pliego de Cargos y la normativa legal en materia de Contrataciones Públicas.

B.3. Supuesto incumplimiento del Punto 8 de “Otros Requisitos”

La parte actora argumentó que, de acuerdo con los documentos suministrados por Constructora Solanos, S.A., la experiencia que esta tiene no es similar al objeto contractual del acto público en estudio, por lo que la Comisión Verificadora no debió considerar que sí cumplió con este requisito.

A continuación, repasemos lo que indica el precitado Punto 8:

- | | |
|---|---|
| 8 | APORTAR UNA (1) NOTA DE REFERENCIAS DE ENTREGAS A SATISFACCIÓN, certificaciones o actas de entrega final y/o documentos que acrediten la participación del proponente como contratista principal en proyectos similares, conforme a lo descrito en el pliego de cargos, ya sea con el estado o de proyectos privados. |
|---|---|

Toda vez que el punto en cuestión es de carácter técnico, el Tribunal determinará el cumplimiento o no de este requisito, apoyándose en los resultados de la Prueba de Informe requerida a PANDEPORTES.

Corresponde entonces revisar lo aportado por la empresa adjudicataria. En el archivo denominado **Experiencia de la Empresa La Siesta.pdf** se encuentran tres Actas de Aceptación Final de Obra pública, todas expedidas por el Municipio de San Miguelito, destacándose la siguiente:



REPUBLICA DE PANAMA
PROVINCIA DE PANAMÁ
MUNICIPIO DE SAN MIGUELITO



"FONDO DEL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES (DESCENTRALIZACIÓN)"

ACTA DE ACEPTACIÓN FINAL DE OBRA PÚBLICA

(Declaración de Terminación de Obra Contemplada según el Capítulo I de las Disposiciones Generales, Artículo 2, Glosario, numeral 46 y en el Capítulo 10, Contrato de obra, Artículo 87: Terminación de la Obra del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública)

CONTRATISTA: CONSTRUCTORA SOLANOS, S.A.

CONTRATO: No. 23-2018.

PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE ESTACIONAMIENTO PÚBLICO, CORREGIMIENTO VICTORIANO LORENZO, DISTRITO DE SAN MIGUELITO.

UBICACIÓN: CORREGIMIENTO VICTORIANO LORENZO

ASEGURADORA: LA REGIONAL DE SEGUROS, S.A.

FIANZA DE CUMPLIMIENTO: 10-40-2002449

FIANZA DE ANTICIPO: 10-40-2002452

PÓLIZA DE RIESGO DIVERSO: 10-39-2000240

Valor Original del Contrato: B/. 229,990.08

Adiciones al valor original: NO APLICA

Disminuciones al valor original: NO APLICA

Valor Final del Contrato: B/. 229,990.08

Orden de Proceder: 26 DE SEPTIEMBRE DE 2018

Inicio del Contrato: 07 DE FEBRERO DE 2019

Nueva fecha de vencimiento: 18 DE ABRIL DE 2019

Duración contractual Original: 135 DIAS CALENDARIOS

Prórroga bajo adenda: 70 DIAS CALENDARIOS

Duración contractual Final: 205 DIAS CALENDARIOS

Mediante esta síntesis técnica y posterior a los procesos de verificación efectuados en pleno cumplimiento de las disposiciones legales, el Pliego de Cargos y del resto de los documentos contemplados contractualmente, (Municipio de San Miguelito), los abajo firmantes recibe la obra objeto del presente contrato consignando la firma correspondiente para establecer la fecha final de terminación de la obra correspondiente: el día 17 mes ABRIL 2019.

La referida acta demuestra que la proponente tiene experiencia en la construcción de estacionamientos públicos, obra que es de alcance superior a la construcción de una cancha multiuso.

Además, en las Especificaciones Técnicas del Pliego de Cargos figuran, entre otros, las siguientes labores:

SECCIÓN 2
TRABAJOS PRELIMINARES, INSTALACIONES Y
OBRAS PRELIMINARES

...

3. ABASTECIMIENTO DE AGUA Y ENERGÍA ELÉCTRICA

El Contratista correrá con todos los gastos de instalación y suministro de agua y energía eléctrica durante el período de construcción de la obra. Se informará de la cantidad y calidad del servicio si lo hubiere, todas las líneas provisionales deberán estar sujetas a la aprobación del Inspector. Todas las líneas provisionales deberán ser suministradas, instaladas, conectadas y mantenidas por el Contratista en forma satisfactoria y a menos que se indique lo contrario, deberán ser removidas por el Contratista a la terminación de la obra.

De no existir el ó los sistemas públicos señalados el Contratista tomará las medidas necesarias a fin de dotar el sitio de los servicios necesarios para la construcción y/o inspección de los trabajos durante todo el período de ejecución, todo lo cual será por cuenta del Contratista.

...



7. DRENAJES

El Contratista suministrará todos los materiales equipo y mano de obra necesaria para mantener la obra libre de aguas estancadas durante la construcción. Lo anterior incluye la excavación y mantenimiento de desagües provisionales y el suministro y operación de bombas y otros aparejos necesarios para desaguar la obra adecuadamente. Se evitará con especial cuidado la formación de pozos en las superficies de los lugares donde se trabaja. En el caso de que esto ocurra el Contratista los desaguará a la mayor brevedad posible y sin demora en forma tal que no produzca daños a la obra.

...

SECCIÓN 3
CORTE – NIVELACIÓN – COMPACTACIÓN

...

3. CORTE Y NIVELACIÓN

- a. Al cortar, terraplenar, rellenar y nivelar el lugar de la obra y al establecer los niveles se cuidará de obtener los indicados en los planos.
- b. Toda nivelación indicada en los planos y su empalme con la zona adyacente se hará de tal manera que la nivelación dejará las superficies finales uniformes, sin deformaciones, huecos u ondulaciones para evitar el empozamiento de agua.
- c. Las áreas que han de terraplenarse o rellenarse y nivelarse estarán libres de basura, madera y otros desechos antes del comienzo de las operaciones.
- d. Todas las impurezas serán eliminadas de las áreas de préstamos. Se puede emplear material de excavación, siempre que sea tierra común, libre de basuras y materiales orgánicos, deberá ser manejable y fácilmente compactable.
- e. El material adicional que se requiera para nivelar será de dos tipos según aplicación:

Uso	Tipo de Suelo
Jardines	Últimos 15 cms. de Tierra fértil
Estructuras, estacionamientos y áreas deportivas	Se mantendrá el material selecto (limo toscoso granular)

El material de nivelación será además compactado y su colocación y acabado final deberá ser uniforme, sin deformaciones, huecos u ondulaciones.

4. COMPACTACIÓN

- a. Compáctese el relleno hasta que la profundidad completa tenga una densidad no menor de 100% a un contenido óptimo de humedad, según se determina por pruebas hechas en cada capa de 0.10 cms. de espesor compactado.

Cotejando lo requerido en las Especificaciones Técnicas con las actividades que comparten ambos tipos de construcción: movimiento de tierra, conformación de terreno, drenaje pluvial, y luminarias, queda claro que la empresa adjudicataria posee la experiencia necesaria en la ejecución de tales trabajos.

Además del alcance del proyecto, la Comisión Verificadora señaló en su Segundo Informe que otros aspectos a ponderar son el monto y la vigencia del contrato, que deben ser similares al objeto contractual del acto público que nos ocupa. Sobre estos datos, repasemos lo que dispone el pliego:



Lugar de presentación de propuestas:	La presentación de propuestas será de manera electrónica, según lo establecido en el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.
Precio referencia:	B/. 174,980.00

Condiciones de la contratación

Entrega:	Parcial
Lugar de entrega:	SECTOR LA SIESTA, CORREGIMIENTO DE TOCUMEN
Termino de entrega:	150 Días calendario
Vigencia del contrato:	150 Días hábiles

Por su parte, el Acta de Aceptación presentada por Constructora Solanos, S.A. muestra que el valor inicial y final del contrato fue por B/. 229,990.08; la vigencia inicial del contrato fue de 135 días calendario, con una prórroga que lo extendió hasta 205 días calendario.

Entonces, tenemos que el valor del contrato que sustenta la experiencia de la proponente es superior a lo requerido en el acto público de marras; y el tiempo que le tomó realizar la obra es similar al que exige la entidad licitante; por tanto, sí cumple con este punto.

Habiendo examinado la propuesta de la adjudicataria, visible en *PanamaCompra*, confirmamos que la misma cumple con los requisitos y exigencias del pliego de cargos. En consecuencia, coincidimos con el criterio de la Comisión Verificadora, según se desprende de su Segundo Informe, fechado 20 de septiembre de 2021, en el que recomendó la adjudicación del acto público a CONSTRUCTORA SOLANOS, S.A.

Antes de finalizar, y con motivo de ciertos eventos acaecidos, relacionados directamente con el caso en estudio, estimamos oportuno hacer mención del Principio de Lealtad Procesal, el cual contempla que las partes de un proceso desplieguen una conducta de altura, decorosa, distinguida por la buena fe; y apartada de argucias con el propósito de influenciar sobre el criterio de los peritos y de cualquier otro servidor público relacionado con el proceso.

El Tribunal condena enérgicamente este tipo de comportamientos y exhorta a los usuarios y abogados a ceñir su actuar dentro de los parámetros de la buena fe, lealtad, probidad y respeto.

Como resultado de todo lo anteriormente expuesto, lo procedente es confirmar el acto administrativo impugnado, por el cual la Junta Comunal de Tocumen adjudicó el acto de selección de contratista Licitación Pública N°2021-5-76-021-08-LP-000068, con fundamento en el artículo 244 del Decreto ejecutivo 439 de 2020:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (El subrayado es del Tribunal).



En concordancia con dicha disposición, está el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006:

“Artículo 162. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución JCT-RA-029-2021 de 13 de octubre de 2021, por la cual el MUNICIPIO DE PANAMÁ (Junta Comunal de Tocumen) adjudicó el acto de selección de contratista por Licitación Pública N°2021-5-76-021-08-LP-000068 a la empresa CONSTRUCTORA SOLANOS, S.A., por la suma de CIENTO SESENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO BALBOAS CON CINCUENTA Y CINCO CENTÉSIMOS (B/. 167,994.55).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación N°04-23-962747-0 expedida por Nacional de Seguros de Panamá y Centroamérica, S.A. el 18 de octubre de 2021, por un límite máximo de responsabilidad de DIECISÉIS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO BALBOAS CON NOVENTA Y NUEVE CENTÉSIMOS (B/.16,948.99) y el Cheque Certificado N°001451 de BANESCO, fechado 21 de octubre de 2021, por la suma de NUEVE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO BALBOAS CON UN CENTÉSIMO (B/. 9,298.01), según Diligencia de Consignación N°139-2021 de 21 de octubre de 2021, visible a folio 043 del expediente jurídico de este Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°152-2021, previa anotación en el registro respectivo.

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

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

