



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 038-2021 y 039-2021

RECURRENTE: CONSORCIO HDG CLAYTON y RC CONTRACTORS, INC.

ACTO IMPUGNADO: Resolución DAF No. 061 de 14 de abril de 2021, por medio de la cual la SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENACYT), adjudicó el acto público de selección de contratista de licitación por mejor valor No. 2020-0-06-0-08-LV-006336.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS
CONTRAPROYECTO

RESOLUCIÓN No.003-2021 Pleno/TACP de 19 de mayo de 2021 (Medida Previa)

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único recientemente reformada por la Ley 153 de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá; en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación en sus artículos 238 al 240 y que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", 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 8 de mayo de 2020, la SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (en adelante SENACYT) convocó el acto público No. **2020-0-06-0-08-LV-006336** para los "ESTUDIOS, DISEÑOS, DESARROLLO DE LOS PLANOS DE ANTEPROYECTO, PLANOS



FINALES Y REMODELACIÓN DEL EDIFICIO EXISTENTE No. 229 PARA INSTALAR EL "CENTRO REGIONAL PARA EL ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD", (sic) con un precio de referencia de DOS MILLONES TRESCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (**B/.2,300,000.00**) fijando como fecha de presentación de propuestas el día 19 de marzo de 2021, desde las 10:00 de la mañana hasta las 11:00 de la mañana, y el mismo día, pero a partir de las 11:01 de la mañana, como fecha y hora para la apertura de las propuestas.

Luego del trámite que conlleva el procedimiento de Licitación por mejor valor, la SECRETARIA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (en adelante SENACYT) profirió la Resolución de adjudicación No. DAF No. 061 de 14 de abril de 2021 por la cual se adjudica al CONSORCIO DENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD, conformado por las empresas Construcción y Desarrollo las Américas, S.A (CDA) empresa líder y la empresa A construir, S.A, sociedad extranjera, por la suma de **DOS MILLONES CIENTO OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTO NOVENTA Y NUEVE BALBOAS CON 99/100 (B/.2,184,999.99)**, tal como manifestó la entidad licitante en la resolución precitada.

La decisión anteriormente descrita fue publicada en el portal electrónico de "PanamaCompra" el día 16 de abril de 2021, e impugnada por el Licenciado Felipe Franco Hernández, el cual actuando en nombre y representación del **CONSORCIO HDG CLAYTON.**, conformado por la empresas GESTIÓN Y GERENCIA DE CONSTRUCCIONES, S.A (GGC) y REPRESENTACIONES HALFE, S.A (HALDESA) presentó ante la Secretaría General de este Tribunal formal recurso de impugnación el día 26 de abril de 2021, a las 11:38 a.m, es decir, dentro del término adjetivo que señala la ley positiva de contrataciones públicas, identificado con la numeración 038-2021.

De igual manera, la Licenciada ADRIANA SERRANO HERBURGER, actuando en nombre y representación de la empresa RC CONTRACTORS, INC., presentó ante la Secretaría General de este Tribunal formal recurso de impugnación el día 26 de abril de 2021, a las 2:03 p.m, es decir, dentro del término adjetivo que señala la ley positiva de contrataciones públicas, recurso identificado bajo el número 039-2021.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno en atención a lo establecido en el artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, es decir, el día 23 de abril de 2021, el apoderado legal del **CONSORCIO HDG CLAYTON.**, conformado por las empresas GESTIÓN Y GERENCIA DE



CONSTRUCCIONES, S.A (GGC) y REPRESENTACIONES HALFE, S.A (HALDESA) presentó ante la Secretaría General de este Tribunal formal recurso de impugnación en contra de la Resolución de adjudicación No. DAF No. 061 de 14 de abril de 2021 por la cual se adjudica al CONSORCIO DENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD, conformado por las empresas Construcción y Desarrollo las Américas, S.A (CDA) empresa líder y la empresa A construir, S.A, sociedad extranjera, emitida por la SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN en la licitación por mejor valor No. **2020-0-06-0-08-LV-006336** para los “ESTUDIOS, DISEÑOS, DESARROLLO DE LOS PLANOS DE ANTEPROYECTO, PLANOS FINALES Y REMODELACIÓN DEL EDIFICIO EXISTENTE No. 229 PARA INSTALAR EL “CENTRO REGIONAL PARA EL ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD”, (sic). Poder y recurso de impugnación interpuesto por el Licdo. FELIPE FRANCO HERNÁNDEZ visibles a fojas **014-054** del expediente del Tribunal, así como el poder y recurso de impugnación interpuesto por la Licda. ADRIANA SERRANO HERBRUGER visibles a fojas 173-183 del expediente del Tribunal.

III. PRETENSIONES DE LAS EMPRESAS RECURRENTES:

En esta ocasión tal como se puede observar en el dossier jurídico, existe la acumulación del expediente 038 y 039/ 2021, debido a la presentación de dos recursos de impugnación por parte de dos recurrentes distintos en contra del mismo acto administrativo, es decir la Resolución de adjudicación No. DAF No. 061 de 14 de abril de 2021 por la cual se adjudica al CONSORCIO DENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD, conformado por las empresas Construcción y Desarrollo las Américas, S.A (CDA) empresa líder y la empresa A construir, S.A, sociedad extranjera, emitida por la SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN en la licitación por mejor valor No. **2020-0-06-0-08-LV-006336** para los “ESTUDIOS, DISEÑOS, DESARROLLO DE LOS PLANOS DE ANTEPROYECTO, PLANOS FINALES Y REMODELACIÓN DEL EDIFICIO EXISTENTE No. 229 PARA INSTALAR EL “CENTRO REGIONAL PARA EL ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD”, (sic).

En ambos recursos se puede observar que a juicio de los recurrentes la comisión evaluadora erró en el puntaje otorgado a la empresa adjudicataria, máxime que la misma no cumplió con los requisitos mínimos obligatorios, para pasar a la fase de ponderación aunado a errores en la evaluación otorgada respecto a los demás participantes, tal como señaló el apoderado del CONSORCIO HDG CLAYTON.

Por otro lado, la apoderada judicial de la empresa RC CONTRACTORS, manifestó en su recurso que la Comisión evaluadora no le otorgó el puntaje correcto respecto a la documentación presentada, así como también enfatizó que varios de los



proponentes participantes incumplieron el requisito referente a la dependencia y subordinación jurídica de los profesionales responsables de realizar los trabajos solicitados en el pliego de cargos con relación a Otros requisitos No. 3 Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, las cuales fueron: CONSORCIO HD CLAYTON, PANAMERICAN BC, INC; SESJO, S.A, CONSORCIO CENTO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACION EN SALUD, CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.

Por lo tanto, ambos recurrentes solicitaron revocar la Resolución DAF No.061 de 14 de abril de 2021 y reestablecer el derecho vulnerado, adjudicando el acto público de selección de contratista de licitación por mejor valor a sus respectivos representados.

IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.034-2021/TACP de 27 de abril de 2021 (admisión), admitió el recurso de impugnación 038-2021 y mediante la Resolución No 035-2021/ TACP de 27 de abril de 2021, (admisión), admitió el recurso de impugnación 039-2021, en atención a lo establecido en el artículo 158 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, ambas resoluciones fueron publicadas el día 27 de abril de 2021 en el portal electrónico "*PanamaCompra*," corriéndose traslado del recurso presentado a la entidad licitante para que a partir de la notificación de la resolución precitada compulsara dentro del término de tres (3) días hábiles, el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público recurrido.

V. ACUMULACIÓN DE PROCESOS:

Por medio de la Resolución No 004-2021/ TACP de 4 de mayo de 2021 (acumulación) publicada en "*PanamaCompra*" en igual fecha, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones públicas ordenó la acumulación de los recursos de impugnación interpuestos por el Licenciado Felipe Franco Hernández, apoderado especial del CONSORCIO HDG CLAYTON, conformado por las empresas GESTIÓN Y GERENCIA DE CONSTRUCCIONES, S.A (GGC) y REPRESENTACIONES HALFE, S.A. (HALFESA) expediente No. 038-2021 y por la Licenciada Adriana Serrano Herbruger, apoderada especial de la empresa RC CONTRACTORS, INC, expediente No. 039-2021.

Lo anterior toda vez que ambos recursos de impugnación, fueron interpuestos en contra de la Resolución DAF No. 061 de 14 de abril de 2021, emitida por SENACYT, con lo cual ambos recursos solicitan se revoque la precitada resolución.

VI. ALEGACIONES DE TERCEROS:

El 4 de mayo de 2021, el CONSORCIO CENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD, conformado por la empresa CONSTRUCCION Y



DESARROLLO LAS AMÉRICAS, S.A (CDA) y la sociedad extranjera A CONSTRUIR, S.A; adjudicatario del acto público No. 2020-0-06-0-08-LV-006336, compareció en interés particular ante este Tribunal por intermedio de la firma de abogados R&D Lawyers & Asociados, representada por el Licenciado Máximo Pitti Ortiz para alegar sobre la impugnación No. 038-2021, presentada por el CONSORCIO HDG CLAYTON, conformado por las empresas GESTIÓN Y GERENCIA DE CONSTRUCCIONES, S.A (GGC) y REPRESENTACIONES HALFE, S.A (HALFESA), escrito visible de foja 108 a 117 del expediente jurídico, así como en el sistema "PanamaCompra".

El mismo día, la firma de abogados R&D Lawyers & Asociados, apoderada especial del CONSORCIO CENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD, presentó ante este Tribunal escrito de alegaciones, visible de foja 237 a 246 del expediente jurídico y en el registro electrónico del acto público en "PanamaCompra", dentro del recurso de impugnación No. 093-2021, presentado por la empresa RC CONTRACTORS, INC.

Así también, mediante escrito presentado el 4 de mayo de 2021 en horas de la tarde y debidamente publicado en el sistema electrónico "PanamaCompra" en igual fecha, el Licenciado Felipe Franco Hernández, actuando en calidad de apoderado especial del CONSORCIO HDG CLAYTON, conformado por las empresas GESTIÓN Y GERENCIA DE CONSTRUCCIONES, S.A (GGC) y REPRESENTACIONES HALFE, S.A (HALFESA), compareció en interés particular para alegar sobre la impugnación No. 039-2021, presentada por la empresa RC CONTRACTORS, INC.

VII. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante **Nota No. N-SNAC-OAL-2021-282 de 30 de abril de 2021**, publicada en el sistema electrónico "PanamaCompra" el 4 de mayo de 2021, la entidad remitió informe de conducta en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad, el cual fuese publicado a fecha 30 de abril de 2021 a las 12:39 p.m.

VIII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Finalizada la exposición sucinta de la resolución recurrida, así como las pretensiones de las partes recurrentes, procederemos a desatar la encuesta administrativa, con el fin de reconocer o no la adjudicación del procedimiento de selección de contratista de licitación por mejor valor, teniendo en cuenta lo expuesto tanto en el pliego de cargos como en las disposiciones complementarias.

En atención a lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, específicamente en su artículo 59, el cual a la letra reza lo siguiente:



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

Siendo así las cosas y en atención a lo dispuesto en el artículo 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 161. Apego a las normas. Todos los procesos se efectuarán con arreglo a las normas de uniformidad, imparcialidad, celeridad, economía y eficacia y con apego al principio de estricta legalidad”.

En ese sentido es nuestro deber manifestar, que en aras de mantener un estricto sentido de legalidad y motivación en cada una de nuestras decisiones, este Tribunal Colegiado, procede a señalar como primer punto, que al procedimiento de selección de contratista bajo estudio le es aplicable las normas del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, por ende, si bien en atención a lo establecido en el artículo 54 de la Ley de contrataciones públicas y al artículo 63 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, observamos que dentro de las actuaciones que se desprenden en el registro electrónico del acto público, se realizaron cinco (5) adendas al pliego de cargos, habiéndose publicado la última el 5 de marzo de 2021 en el portal de “PanamaCompra” y la misma guarda relación con modificaciones a las especificaciones técnicas, desglose de costos según actividades a realizar, formulario No. 12 de propuesta económica y se anexaron 17 archivos entre planos y diagramas, con lo cual las adendas fueron publicadas conforme a la Ley. Sin embargo, el pliego consolidado si bien es cierto no fue publicado junto a la última adenda, no observamos que tal omisión constituya una falta gravísima que conlleve anular el acto ya que, por el contrario, tal circunstancia no obstaculizó la concurrencia dentro del acto público, ni la participación de empresas, ni condicionó la presentación de propuestas, hechos éstos que deben estar presente al momento de decretar la nulidad del acto público.

Por ende, cabe destacar que, ante la participación de 11 proponentes, se evidencia el hecho que no hubo una afectación que restringiera la presentación de ofertas por parte de las diversas empresas, por tanto, dicha omisión en cuanto a la debida publicación del pliego consolidado y las reformas, efectuadas de manera conjunta, fue convalidada con la concurrencia al acto público de licitación por mejor valor.



Soslayamos que la esencia de todo procedimiento de selección de contratista es poder cumplir con las necesidades que solicita el Estado a través de la contratación pública, situación que alude el estudio pormenorizado de la presencia o no de vicios que acarren nulidades, a sabiendas que tal como lo indica el artículo 168 de la Ley de Contrataciones Públicas, la nulidad se decretará cuando ello sea absolutamente indispensable para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso. No prosperará si es posible reponer el trámite o subsanar la actuación. (el subrayado es nuestro)

Posterior a la verificación del procedimiento de selección de contratista, hemos podido constatar que al no encontrarnos ante alguna causal de nulidad absoluta o relativa descrita en el Capítulo XIX de la Nulidad de los actos y contratos, así como la inexistencia de pretermisión alguna que impida el conocimiento de este Tribunal respecto al recurso de impugnación que nos ocupa, antes de dirimir la pretensión a fin de determinar si le asiste o no el derecho invocado al recurrente, procedemos a analizar la propuesta de la empresa recurrente, siendo ésta la del **CONSORCIO HDG CLAYTON**, por ser la que activó el engranaje administrativo a través de su acto recursivo, advirtiendo que en atención a lo establecido en el artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, es preciso verificar en primer lugar, si la misma cumplió a cabalidad con los requisitos mínimos obligatorios establecidos en el pliego de cargos tal como lo requiere la norma en estos casos.

No sin antes, señalar los proponentes participantes dentro del presente acto de selección de contratista, los cuales son:

Propuestas Recibidas

Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
<u>CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	18-03-2021 04:46 p.m.	2,234,484.85
<u>Civil Work, S.A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	19-03-2021 10:48 a.m.	2,213,223.61
<u>RS CONTRACTORS, S.A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	19-03-2021 01:32 a.m.	2,185,985.81
<u>Proyectos y Construcciones, S.A. (PROYCON)</u>	<u>Ver Propuesta</u>	19-03-2021 12:47 a.m.	2,046,963.50
<u>Construcción y Desarrollo Las Américas, S.a.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	18-03-2021 05:08 p.m.	2,184,999.99
<u>RC CONTRACTORS, INC.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	19-03-2021 08:14 a.m.	2,280,123.82
<u>Civil y Logística, S. A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	19-03-2021 10:16 a.m.	2,070,036.69
<u>GESTION Y GERENCIA DE CONSTRUCCIONES (GGC)</u>	<u>Ver Propuesta</u>	19-03-2021 08:56 a.m.	2,194,451.23
<u>SESJO, S.A</u>	<u>Ver Propuesta</u>	19-03-2021 10:50 a.m.	2,405,630.92
<u>PANAMERICAN BC INC.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	18-03-2021 12:32 p.m.	2,351,686.26



Ahora bien, de los requisitos obligatorios establecidos en la plantilla electrónica del pliego de cargos, se desprenden los siguientes:

N°	Nombre Documento	Subsanable
1	Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, que requiera presentación de una fianza de propuesta o garantía, según preceptúan los artículos 121 y 122 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, deberán hacer entrega física de la fianza de propuesta a la entidad licitante mediante sobre cerrado antes que venza el plazo previsto para la presentación de ofertas. (Aplica solo para un acto mayor a B/.500,000.00). En los casos que el pliego de cargos permita la subsanación de este requisito, la corrección solo recaerá sobre el documento efectivamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 del Decreto Núm.33-Leg de 8 de septiembre de 2020. Su no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta. En los casos en que se presenten ofertas electrónicas, los proponentes podrán presentar electrónicamente la fianza de propuesta, siempre que esta contenga un método de validación por parte de quien la emita, a fin de que la entidad licitante pueda verificar la validez y vigencia del documento aportado.	No
2	Certificado de existencia del Proponente. De tratarse de una persona natural, deberá acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la cédula de identidad personal o del pasaporte cuando se trate de personas naturales extranjeras. Cuando se trata de una persona jurídica, acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la certificación del Registro Público de encontrarse registrada en Panamá o de la autoridad competente del país de constitución, cuando se trata de persona jurídica extranjera no registrada en Panamá. Cuando se trate de un consorcio o de unión temporal debe adjuntarse el acuerdo de consorcio notariado en el que se establecerán las condiciones básicas que regirán sus relaciones y la persona que lo representará, quien deberá ser una de aquellas que conforman el consorcio o asociación accidental. Todos los integrantes del consorcio o asociación accidental deberán estar inscritos en el Registro de Proponentes, antes de la celebración del acto público. Observación: Para todos los efectos legales, se entiende por proponente cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que participa y presente una oferta en un acto de selección de contratista.	No
3	Declaración de Acciones Nominativas. En los actos públicos cuyo precio de referencia exceda los Quinientos Mil Balboas (B/.500,000.00), tratándose de proponentes que sean personas jurídicas, estas deberán presentar vía electrónica a través del portal de PanamaCompra, y antes de la celebración del Acto Público respectivo, la Declaración Jurada, establecida en el artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 20 de mayo de 2020. Para dicha presentación, se deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Circular No. DGCP-019-2019 de la Dirección General de Contrataciones Públicas. Las entidades podrán verificar y validar que se ha cumplido o no con este requisito a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra.	No
4	Poder de representación en el acto público de selección de contratista. En caso que la propuesta sea suscrita por persona distinta al representante legal del proponente, su representante deberá acreditar mediante original, copia cotejada, copia simple o copia digital, que cuenta con poder especial, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público o con poder general debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá, con las facultades expresas para actuar como representante en el acto de selección de contratista.	No
5	Paz y Salvo de Renta. Todo proponente que sea contribuyente en Panamá deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Nacional, a través de la impresión de la certificación digital emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Ante situaciones no imputables al proponente que le impidan la obtención de la referida certificación digital, la Dirección General de Ingresos podrá emitir dicho paz y salvo en medio impreso. Los proponentes extranjeros que no sean contribuyentes en Panamá deberán presentar una declaración jurada ante Notario, en la que harán constar que no son contribuyentes. No obstante, antes de la firma del contrato deberán inscribirse en la Dirección General de Ingresos, para obtener su Número Tributario (NT) y su respectivo paz y salvo con el Tesoro Nacional.	No
6	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social. Todo proponente deberá acreditar que se encuentra paz y salvo con la Caja de Seguro Social en el pago de la cuota obrero patronal, a través de original, copia simple o digital del paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social o en su defecto, mediante original, copia cotejada o copia digital de la certificación de no cotizante al régimen de seguridad social, emitida por dicha entidad de seguridad social.	No
7	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión. Todo proponente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 48 del 26 de octubre del 2016, a través de la declaración jurada de las medidas de retorsión, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	No



8	Aviso de Operaciones. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito, podrá acreditarse mediante copia cotejada, copia simple o copia digital.	No
9	Incapacidad legal para contratar. Los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	No
10	Paz y Salvo del Ministerio de Ambiente: Forma de cumplimiento. Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras deberán presentar certificado de paz y salvo emitido por el Ministerio de Ambiente.	No
11	Carta de Compromiso Verde / Protección del Ambiente y uso sostenible de los Recursos Naturales: Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura, deberán presentar junto con su oferta, una Carta de Compromiso Verde firmada por el representante legal o persona con poder de representación, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, en la que se compromete a desempeñar y ejecutar a cabalidad la obra, cumpliendo con las leyes, decretos y normas de la República de Panamá, así como los acuerdos o convenios de cooperación, asistencia o ayuda internacional de los cuales el Estado sea parte en materia de protección al medio ambiente en general, cultura ambiental, recursos hídricos, áreas protegidas y biodiversidad, cambio climático, protección forestal, mecanismos sustentables de agua, energía y la no contaminación ambiental y la protección de costas y mares.	No
12	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad: Todos los proponentes deberán presentar la Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en artículo 40 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 52 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020. Estos Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, tienen como propósito describir aquellas normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores.	No
13	Pacto de Integridad: Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.	No

Otros Requisitos

1	Original de Documento que describa los Datos Generales de la empresa o Consorcio, debidamente firmado por el representante legal de la empresa o de cada empresa del Consorcio. (Formulario No.6)	No
2	Declaración Jurada de Responsabilidad Solidaria. (Formulario 11)	No
3	Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Los proponentes que participen en actos de selección de contratista de obras o actividades de Ingeniería y Arquitectura deben estar registradas en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para lo cual deben estar domiciliadas en Panamá e inscritas en el Registro Público y que los profesionales responsables de las obras o de las actividades propias de la Ingeniería y Arquitectura, deberán tener los correspondientes certificados de idoneidad expedida por la Junta Técnica en sus respectivas ramas de Ingeniería y Arquitectura. Las obras y/o actividades requeridas para esta obra que el proponente deberá estar autorizado por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para ejecutar serán como mínimo las siguientes: -ARQUITECTURA -INGENIERÍA CIVIL -INGENIERÍA ELECTROMECÁNICA, O INGENIERÍA ELÉCTRICA E INGENIERÍA MECÁNICA. En caso de que el Proponente se presente en Consorcio o Asociación Accidental, este requisito aplica para todos los miembros del Consorcio o la Asociación Accidental, y las empresas que lo conforman deben estar autorizadas en forma conjunta para realizar las siguientes obras y/o actividades de ARQUITECTURA, INGENIERÍA CIVIL, INGENIERÍA ELECTROMECÁNICA, O INGENIERÍA ELÉCTRICA E INGENIERÍA MECÁNICA.	No
4	Formulario de Propuesta. Con la indicación del precio ofertado, debidamente firmado por el Representante Legal de la empresa o consorcio o quien esté facultado para ello. (Formulario No.2)	No
5	Nota del proponente donde indique que los mobiliarios ofrecidos son nuevos y que poseen garantía de fábrica de tres (3) años.	No
6	Copia simple de Certificación de Proponentes que administra la Dirección General de Contrataciones Públicas, en donde conste que está inscrito en el Registro de Proponentes, antes de la celebración del acto público. Cada empresa que conforma un Consorcio deberá presentar su correspondiente Certificación de Registro de Proponentes (No Subsanable).	No

Tal como se puede observar de los documentos aportados en el portal de "PanamaCompra" por el CONSORCIO HDG CLAYTON conformado por GESTIÓN Y GERENCIA DE CONSTRUCCIONES, S.A., y REPRESENTACIONES HALFE, S.A., el mismo cumplió a cabalidad con los requisitos mínimos obligatorios.

En ese orden de ideas, tal como lo señala el artículo 59, toda vez que nos encontramos ante una licitación por mejor valor, en atención al numeral 10, procedemos a verificar el cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos por parte de todos los proponentes y a ello procedemos.



Con relación a **RC CONTRACTORS, INC**, la cual es la otra empresa recurrente, observamos que de igual manera la misma cumplió a cabalidad con la presentación de los requisitos mínimos obligatorios, tal como se desprende el portal electrónico de "PanamaCompra".

Ahora bien con relación al resto de los proponentes participantes podemos observar que las empresas **PANAMERICAN BC INC, SESJO S.A, RC CONTRACTORS, INC y la empresa CIVIL y LOGÍSTICA S.A**; cumplieron de igual manera con la presentación de los requisitos mínimos obligatorios. De tal manera que todos estos proponentes pasan a ser evaluados conforme a los criterios y a la metodología de ponderación establecida en el pliego de cargos.

En este punto es menester acotar que las empresas **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A, CIVIL WORK, S.A y RS CONTRACTOR, S.A** no cumplieron con la certificación referente al paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social (requisito mínimo obligatorio, de manera que no pasan a la fase de ponderación). Referente a la empresa **RS CONTRACTOR, S.A.**, no consta su inscripción en el portal electrónico de "PanamaCompra", respecto a la presentación de la declaración de acciones nominativas ante la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Así como tampoco la empresa **PROYECTOS Y CONSTRUCCIONES S.A (PROYCON)** cumplió con la aportación referente al pacto de integridad toda vez que dicho documento estaba dirigido a otra entidad y a otro acto público, siendo este requisito mínimo obligatorio ante dicho incumplimiento, la misma queda descalificada para pasar a la etapa de ponderación.

Nótese que dentro de la propuesta presentada por el **CONSORCIO CENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD**, conformado por **CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO LAS AMÉRICAS, S.A y A CONSTRUIR, S.A**; en el formulario de propuesta, no consta el plazo de entrega, mismo que fue descrito en el pliego de cargos, atendiendo a que el término de entrega obedece a 10 meses, motivo por el cual al ser este un requisito mínimo obligatorio, y toda vez que no fue presentado en debida forma tal cual lo exigió la entidad licitante, dicha empresa queda descalificada para pasar a la etapa de ponderación.

Dicho esto, al verificar el informe efectuado por la comisión evaluadora basados en la metodología de ponderación, respecto al criterio de evaluación, el cual otorgó al **CONSORCIO CENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD**, conformado por **CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO LAS AMÉRICAS, S.A y A CONSTRUIR, S.A**; **92.90** puntos, consideramos que los porcentajes otorgados en la ponderación final a dicho proponente no es cónsona con la documentación aportada dentro del presente acto de selección de contratista bajo la modalidad de



licitación por mejor valor, tal como se detalla en el cuadro a continuación, **toda vez** que por los motivos anteriormente expuestos el referido consorcio queda descalificado para pasar a la etapa de ponderación por no cumplir con los requisitos mínimos obligatorios.

Por lo tanto, a manera de ilustración podemos observar que la Comisión Evaluadora, erró en la aplicación de la metodología de ponderación al incluir al **CONSORCIO CENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD**, dentro de las propuestas a ponderar, tal como se describe en el siguiente cuadro:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 59 numeral 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Comisión Evaluadora luego de aplicar la metodología de ponderación consignada en el pliego de cargos, ha determinado que los puntajes finales de cada una de las propuestas es el siguiente:

No.	Proponente	Puntaje total obtenido
1	CONSORCIO HD CLAYTON	92.73
2	PANAMERICAN BC, INC	55.50
3	SESJO, SA	68.42
4	CONSORCIO CENTRO DE ADIESTRAMIENTO Y SIMULACION EN SALUD	92.90
5	RC CONTRACTORS, INC	84.31
6	CIVIL Y LOGISTICA, S.A	90.50

Por otro lado y en aras de cumplir con los principios generales en materia de contratación pública tal como lo mandata nuestra normativa, es para nosotros de vital importancia que aquellos que accionan la vía recursiva obtengan en derecho un pronunciamiento respecto a cada una de sus interrogantes las cuales le llevaron a interponer en este caso el recurso de impugnación ante este Tribunal Colegiado en sede administrativa, por lo que en atención al principio de motivación, pasamos a verificar el basamento sobre las cuales se fundaron la pretensiones de ambos recurrentes.

El apoderado judicial del **CONSORCIO HDG CLAYTON**, empresa recurrente señaló errores en la evaluación de la propuesta del proponente **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, enfocados a la experiencia de la empresa, toda vez que las certificaciones de experiencia, cumplimiento y desempeño aportadas por dicho proponente visibles de la página 119 a la 121 dentro de los documentos aportados en el portal electrónico de “PanamaCompra” hacen alusión a Diseño, construcción y urbanismo sin embargo, no hacen referencia a proyectos de estudios, con lo cual las certificaciones aportadas aplican para proyectos de construcción y no proyectos de estudio, de manera que la evaluación otorgada no es cónsona con la documentación presentada.

Por otra parte, respecto a los estados financieros auditados presentados por el proponente **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A**, señala el recurrente que al mismo se le asignaron 5 puntos, sin embargo, al tomar en consideración las reglas señaladas en el pliego de cargos para establecer la puntuación y medir la liquidez de la empresa, y su capacidad de pago se tomara en cuenta en base a la siguiente fórmula:

$$\text{Índice} = \frac{\text{Activo Corriente} - \text{Inventario}}{\text{Pasivo Corriente}}$$



En donde establece que el índice de liquidez y capacidad de pago de la empresa no deberá ser menor de 1.0 y su puntaje será el siguiente:

- ✓ Si presenta los dos estados financieros con un índice de 1.0 o más5 pts.
- ✓ Si presenta uno de los estados financieros con índice de 1.0 o más.....1 pto.

De manera que atendiendo a los estados financieros aportados por dicha empresa correspondientes a los años 2018 y 2019, una vez aplicada la fórmula anteriormente descrita, se constata un índice menos de 1.0, para medir la liquidez de la empresa y su capacidad de pago de la siguiente manera:

Para el año 2018 los estados financieros reflejan lo siguiente:

$$\text{Liquidez} = \frac{\text{B/. 2,176,521} - \text{B/883,553}}{\text{B/. 1,306,919}} = 0.99$$

Para el año 2019 los estados financieros reflejan:

$$\text{Liquidez} = \frac{\text{B/. 3,208,994} - \text{B/1,151,873}}{\text{B/.3,001,656}} = 0.69$$

Así las cosas, se observa que mal se le puede otorgar un puntaje de 5 puntos a este rubro, cuando no cumple con los parámetros establecidos en el pliego de cargos, ya que su índice de liquidez es menor de 1.0 en ambos años.

Por otra parte, respecto a la oferta presentada por el proponente **RC CONTRACTORS, INC**; el recurrente señaló que de igual manera la comisión evaluadora erró en el puntaje asignado en cuanto a la experiencia de la empresa, puesto que las certificaciones aportadas hacen alusión a *diseño y construcción*, documento éste que aplica para la evaluación de Proyectos de construcción y no así en el rubro de proyectos de estudio.

Igualmente manifestó que **RC CONTRACTORS, INC**; tampoco cumplió con la documentación concerniente a los estados financieros ya que a pesar que la comisión le asignó un puntaje de 5 puntos, dentro de los estados financieros no se observa el inventario o patrimonio por año, lo cual impide calcular el índice de liquidez, en base a lo establecido en la fórmula del pliego de cargos. Sin embargo, en este punto cabe destacar que a foja 9 del portal "PanamaCompra" dentro de los estados financieros aportados por dicha empresa observamos el estado de cambios en el patrimonio del accionista el saldo al 31 de diciembre de 2018 y a foja 33 el estado de cambio en el patrimonio del accionista el saldo al 31 diciembre de 2019, el cual al computar el índice de liquidez arroja un puntaje mayor a 1.0 para ambos años.

Similar situación ocurre para los proponentes **SESJO, S.A y PANAMERICAN BC INC**, ambas empresas, no cumplieron con las certificaciones concerniente a la experiencia de la empresa en cuando a proyecto de estudios, así como el índice de



liquidez respecto a los estados financieros (2018 y 2019), mismos que deben ser mayor de 1.0, para poder obtener un puntaje de 5.0, ya que de solo presentar uno de los estados financieros con índice de 1.0 o más el puntaje a otorgar será de 1 punto, según lo establecido en el pliego de cargos. Tal es el caso de **SESJO, S.A**; en donde solo refleja un puntaje mayor a 1.0 concerniente al estado financiero del año 2018. A diferencia de **PANAMERICAN BC INC**, la cual arroja un índice menor a 1.0 en cuanto a la liquidez de la empresa en ambos años (2018-2019), por lo que la puntuación para este rubro en el caso de esta última empresa en específico debe ser de 0 por no cumplir con los parámetros establecidos para tal fin.

Así las cosas, del desglose detallado en cuanto a los errores incurridos por la Comisión evaluadora, al momento de ponderar cada una de las propuestas presentadas somos del criterio en base a lo ordenado en el artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, este Tribunal considera menester ordenar un nuevo análisis total, en atención a lo señalado en la parte motiva de esta resolución a la misma comisión.

Por su parte, en cuanto a los hechos planteados por la otra empresa recurrente **RC CONTRACTORS, INC**, podemos observar que su disentir radica en el examen realizado por la comisión evaluadora respecto al puntaje otorgado a los proyectos de construcción entregados por su representada, ya que advirtió que en la descripción para el cumplimiento del requisito 4.4.1 en ningún momento la entidad indicó que las actas de experiencia de la empresa proponente no podía coincidir con el punto 4.4.2, o en su haber que debían entregar seis (6) actas de experiencia para cumplir a cabalidad tanto con el punto 4.4.1 como con el punto 4.4.2.

De manera que consideramos oportuno señalar lo establecido en el pliego de cargos para el cumplimiento de este requisito, al respecto se manifestó lo siguiente.

4.4.1 Proyectos de Construcción. Máximo Quince (15) Puntos

- ✓ Tres (3) o más trabajos referentes a Construcción de Proyectos Ejecutados y Terminados (Poli Centro de Salud, Barriada, Centros Educativos, Clínicas privadas, Instalaciones Hospitalarias, Hospitales Privados y Públicos, Edificios de Apartamentos, Locales Comerciales) y cualquier obra similar al objeto de esta Contratación, que sean iguales o superiores al 50% del precio de referencia.....15 pts.
- ✓ Dos (2) trabajos referentes a Construcción de Proyectos Ejecutados y Terminados (Poli Centro, Barriada, Centros Educativos, Clínicas privadas, Instalaciones Hospitalarias, Hospitales Privados y Públicos, Edificios de Apartamentos, Locales Comerciales) y cualquier obra similar al objeto de esta Contratación, que sean iguales o superiores al 50% del precio de referencia.....8 pts.
- ✓ Un (1) trabajo referente a Construcción de Proyectos Ejecutados y Terminados (Poli Centro de Salud, Barriada, Centros Educativos, Clínicas privadas, Instalaciones Hospitalarias, Hospitales Privados y Públicos, Edificios de Apartamentos, Locales Comerciales) y cualquier obra similar al objeto de esta Contratación, que sean iguales o superiores al 50% del precio de referencia.....3 pts.

Para este aspecto, se tomarán en cuenta las experiencias comprobadas en proyectos similares que aporte la empresa de proyectos ejecutados tanto en el Sector Público como en el Sector Privado. Adjuntar documentos probatorios, para el Sector Público, original o copia cotejada ante notario público de acta de aceptación final, para el Sector Privado, original o copia cotejada ante notario público de carta del dueño del proyecto certificando que el trabajo se realizó a satisfacción. En caso de Consorcio, uno o varios de los miembros podrán aportar este requisito para la ponderación, el valor de los proyectos presentados no podrán sumarse para obtener el valor requerido del 50% o superior al precio de referencia, por lo tanto cada proyecto aportado deberá cumplir por sí sólo con este monto.



4.4.2 Proyectos de Estudio, Anteproyecto Arquitectónico y Desarrollo de Planos, Adecuación y Remodelación, Máximo, veinte (20) Puntos

- ✓ Tres (3) o más Proyectos Ejecutados y Terminados referentes a Estudio, Anteproyecto Arquitectónico y Desarrollo de Planos de Construcción, Adecuación y Remodelación (Poli Centro de Salud, Barriada, Centros Educativos, Clínicas privadas, Instalaciones Hospitalarias, Hospitales Privados y Públicos, Edificios de Apartamentos, Locales Comerciales) y cualquier obra similar al objeto de esta Contratación, iguales o superiores al 50% del precio de referencia..... 20 Pts.

ESTUDIOS, DISEÑOS, DESARROLLO DE LOS PLANOS DE ANTEPROYECTO, PLANOS FINALES Y REMODELACION DEL EDIFICIO EXISTENTE No. 229 PARA INSTALAR EL "CENTRO REGIONAL PARA EL ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD (CREASS)

referencia..... 20 Pts.

- ✓ Dos (2) Proyectos Ejecutados y Terminados referentes a Estudio, Anteproyecto Arquitectónico y Desarrollo de Planos de Construcción, Adecuación y Remodelación (Poli Centro de Salud, Barriada, Centros Educativos, Clínicas privadas, Instalaciones Hospitalarias, Hospitales Privados y Públicos, Edificios de Apartamentos, Locales Comerciales) y cualquier obra similar al objeto de esta Contratación, iguales o superiores al 50% del precio de referencia..... 15 pts.

- ✓ Un (1) Proyecto Ejecutado y Terminado referente a Estudio, Anteproyecto Arquitectónico y Desarrollo de Planos de Construcción, Adecuación y Remodelación (Poli Centro de Salud, Barriada, Centros Educativos, Clínicas privadas, Instalaciones Hospitalarias, Hospitales Privados y Públicos, Edificios de Apartamentos, Locales Comerciales) y cualquier obra similar al objeto de esta Contratación, iguales o superiores al 50% del precio de referencia..... 5 pts.

Se evaluará en base a la entrega de la (s) certificación (es) en donde se señale que la EMPRESA O CONSORCIO ha diseñado y desarrollado planos de edificaciones de establecimientos de salud u obras de similar o igual complejidad. En caso de Consorcio, uno o varios de los miembros podrán aportar este requisito para la ponderación, el valor de los proyectos presentados no podrán sumarse para obtener el valor requerido del 50% o superior al precio de referencia, por lo tanto cada proyecto aportado deberá cumplir por sí sólo con este monto.

Así las cosas, teniendo claros los parámetros establecidos para el cumplimiento de los requisitos 4.4.1 y 4.4.2 del pliego de cargos, concernientes a Proyectos de construcción y proyectos de estudio, anteproyecto arquitectónico y desarrollo de planos, de la documentación aportada por la empresa recurrente **RC CONTRACTORS, INC**; para el cumplimiento de este requisito, encontramos en el portal electrónico bajo la denominación "20. Experiencia.pdf" tres (3) certificaciones y un acta de aceptación final.

- El acta de aceptación final del Ministerio de Educación, obedece al diseño y desarrollo de planos y construcción.
- La certificación de Desarrollo Habitacional S.A., señala el proyecto de diseño y construcción.
- Certificación de Refricenter, alude a diseño y construcción.
- Certificación de Vista Verde, señala construcción de la estructura.

Vemos pues, que de la documentación presentada por el recurrente se desprende que una de ellas cumple con el requisito concerniente a proyectos de estudios y el resto a proyectos de construcción, toda vez que el proyecto de estudios tal como establece el pliego de cargos indica el desarrollo de planos, lo cual para los efectos, el acta de aceptación final del Ministerio de Educación, cumple con este requerimiento, sin embargo la entidad licitante exige la presentación de tres o más



proyectos que reúnan las experiencias comprobadas en cada punto, por lo tanto, la presentación de la documentación aportada por el recurrente no cumple con la totalidad de las cartas exigidas para el cumplimiento de cada requisito, de manera que la entidad debe tomar en cuenta lo aquí señalado al momento de otorgar la puntuación que corresponda.

Dicho lo anterior, la petición del recurrente respecto a este requisito carece de sustento jurídico, ya que la entidad licitante fue clara al determinar la forma en que debía ser presentado este requisito para ser cumplido a cabalidad.

Como último punto el recurrente expuso que cinco (5) de las empresas participantes debieron ser rechazadas de plano por no haber cumplido con el requisito referente a la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, sin embargo, al analizar la documentación aportada por cada uno de los proponentes respecto a este requisito consideramos que cumplieron a cabalidad con lo exigido.

En consecuencia, consideramos que ambas peticiones no se ajustan a los requerimientos indicados en el pliego de cargos.

De ahí que los hechos probados fueron los incumplimientos de los requisitos obligatorios por parte de las empresas **CONSTRUCCIONES Y REMODELACIONES EUROX, S.A, CONSORCIO CENTRO DE ADIESTRAMIENTO SIMULACIÓN EN SALUD, CIVIL WORK, S.A, RS CONTRACTORS, S.A y PROYECTOS Y CONTRUCCIONES S.A (PROYCON)** motivo por el cual dichos proponentes quedaron descalificados de la fase de ponderación.

Por los motivos expuestos, lo procedente para este Tribunal, es anular el Informe de la Comisión Verificadora y la realización de una nueva evaluación, de conformidad al procedimiento contenido en los artículos 68 y 69 del Texto único de la Ley 22 de 2006 y a lo dispuesto en las Condiciones Especiales- Requisitos Obligatorios del pliego de cargos y a la emisión de un nuevo informe. El análisis debe realizarse con los documentos que se encuentran en el Portal Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", por ser la única documentación que existe para su examen. Así descrito por la entidad en el informe de conducta.

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

RESUELVE:

PRIMERO: **ANULAR** el informe de la comisión Verificadora, correspondiente al acto público No. **2020-0-06-0-08-LV-006336**, debido a que se elaboró en contradicción a lo dispuesto en el pliego de cargos respectivo y al Texto Único de la Ley No. 22 de 2006.

SEGUNDO: ORDENAR a la misma Comisión Verificadora de la Licitación Pública No. 2020-0-06-0-08-LV-006336, realizar un nuevo análisis de las propuestas presentadas, el cual deberá circunscribirse a los planteamientos realizados en esta resolución y de conformidad con la metodología de evaluación contenida en el pliego de cargos y a las normativas del Texto único de la Ley No. 22 de 2006, el cual deberá ser realizado por los miembros de la Comisión Verificadora en **un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles** a partir del recibo del expediente, y debidamente motivada; informe que deberá ser publicado en el portal electrónico en el tiempo antes señalado de acuerdo al contenido del artículo 69 de la Ley No. 22 de 2006. Sin perjuicio, de lo establecido en el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el cual establece que las entidades tienen la obligación de acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

TERCERO: COMUNICAR a las partes, que una vez realizado lo anterior, el Tribunal procederá a decidir el fondo del recurso presentado, atendiendo al término de ley, salvo que se requiera la adopción de una medida para mejor proveer al respecto.

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

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 2020, Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado

Con salvamento de voto


Karen S. Solís M.
Secretaria General, Encargada





REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ



Recurso de Impugnación

Expedientes: 038-2021 y 039-2021

Recurrentes: CONSORCIO HDG CLAYTON y RC CONTRACTORS, INC.

Resolución N°.003-2021-Pleno/TACP de 19 de mayo de 2021 (Medida Previa).

En esta oportunidad, con el debido respeto, no compartimos la decisión de mayoría, contenida en la Resolución N°003-2021-Pleno/TACP de 19 de mayo de 2021 (Decisión), debido a que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer el recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, emitido por la SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (en adelante SENACYT), cumpliendo con las normas constitucionales, la Ley de Contrataciones Públicas, leyes complementarias y normas reglamentarias, con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa, sin menoscabo de los derechos e intereses legítimos del Estado, proponentes y terceros, siempre que no se opongan al interés público o al ordenamiento jurídico existente.

Siendo así, nuestra oposición a la resolución de mayoría se sustenta en:

1. Previo a entrar en el análisis de fondo del recurso se debió examinar las piezas procesales que reposan en el registro electrónico del acto público que nos ocupa, es decir se debió realizar un estudio integral del acto público; puesto que observamos, tal como manifestamos en el proyecto que sometimos a consideración del resto de los magistrados como ponente de la causa, que el acto público de selección de contratista de Licitación por Mejor Valor No.2020-0-06-0-08-LV-006336, para *"ESTUDIOS, DISEÑOS, DESARROLLO DE LOS PLANOS DE ANTEPROYECTO, PLANOS FINALES Y REMODELACION DEL EDIFICIO EXISTENTE No. 229 PARA INSTALAR EL "CENTRO REGIONAL PARA EL ADIESTRAMIENTO Y SIMULACIÓN EN SALUD" (sic)*, con precio de referencia de DOS MILLONES TRESCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.2,300,000.00), quebranta el procedimiento legalmente establecido, sobreviniendo la nulidad de lo actuado por la entidad. En consecuencia este Tribunal no debió adentrarse en la valoración de las peticiones formuladas por los recurrentes.
2. Al procedimiento de selección de contratista bajo estudio le son aplicables las normas del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 y al estudiar las actuaciones de la entidad a través del registro electrónico del acto público, encontramos que fueron realizadas cinco (5) adendas al pliego de cargos, habiéndose publicado la última el 5 de marzo de 2021 en *PanamaCompra* y la misma guarda relación con modificaciones a las especificaciones técnicas, desglose de costos según actividades a realizar, formulario No.12 de propuesta económica y se anexaron diecisiete archivos entre planos y diagramas.

57



3. Respecto a las modificaciones al pliego de cargos, el artículo 54 de la Ley de Contrataciones Públicas establece 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).**

En caso de que se presente alguna situación que impida a la entidad licitante publicar el aviso de modificación al pliego de cargos en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, o de que esta no se encuentre aún acreditada para utilizarlo, la entidad publicará los avisos de convocatoria en un diario de circulación nacional, en dos ediciones seguidas en días distintos, los que permanecerán expuestos al público durante el mismo plazo en los lugares destinados por la entidad para la fijación de edictos o anuncios en general.

Cuando de la reunión previa y homologación, o por otras causas que determine la entidad licitante, surgiera la necesidad de modificar la fecha del acto de selección de contratista, **esta anunciará una nueva fecha, a fin de cumplir con los plazos mínimos fijados por este artículo.**

Las modificaciones o adendas en actos de adquisición de bienes, servicios u obras donde existan componentes de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que superen el monto de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) deberán contar con el concepto favorable de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, la cual tendrá un plazo de hasta tres días para emitir su respuesta, en caso de no emitir concepto alguno, se entiende aprobada la solicitud.

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”.

4. En congruencia con lo anterior, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 estipula lo siguiente:

“Artículo 63. 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”, mediante adenda, tomando en consideración las antelaciones establecidas en el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

7



Cuando el pliego de cargos sea objeto de adendas que afecten la preparación de las propuestas, debido a modificaciones realizadas 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 junto con la última adenda en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

La Dirección General de Contrataciones Públicas podrá desarrollar las funcionalidades necesarias en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", con la finalidad de que la entidad licitante pueda registrar un consecutivo de cada una de las adendas realizadas".

5. Expuestas las normas legales y reglamentarias que antecede, vemos que el acto público en análisis se celebró el 19 de marzo de 2021, de acuerdo a la ley y su reglamento, la entidad tenía como fecha máxima para publicar la última adenda y el pliego de cargos consolidado el 9 de marzo de 2021, sin embargo, en el sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* observamos que la última adenda fue publicada el 5 de marzo, mientras que el pliego de cargos consolidado se publicó el 12 de marzo de 2021, es decir no fueron publicados juntos como lo exige la norma, ni mucho menos con los ocho (8) días hábiles de anticipación a la fecha del acto público, refiriéndonos al pliego de cargos consolidado.
6. Así las cosas se evidencia que la entidad desatendió los términos contemplados tanto en la ley como el reglamento, a efectos de divulgar el pliego de cargos consolidado, es decir con todas las modificaciones y adiciones realizadas a los requisitos y condiciones del acto público de selección de contratista de Licitación por Mejor Valor No.2020-0-06-0-08-LV-006336, para que de esta forma los proponentes contaran con un periodo de tiempo oportuno para preparar la documentación acorde a lo requerido y participar en el procedimiento de selección con base en reglas claras y completas.
7. El establecimiento de los términos de antelación tanto para las convocatorias como para las adendas y en consecuencia para el pliego de cargos consolidado, no puede tenerse como un requerimiento subsanable o de nulidad relativa, porque se trata de una previsión fundamental en conexión con los principios fundamentales de la contratación pública, tales como el principio de transparencia, concatenado con el fin último de la provisión de las compras públicas, propiciar una mayor participación de oferentes en igualdad de condiciones, lo que a su vez aumenta las posibilidades de satisfacer el interés público y las necesidades del Estado, obteniendo el mayor beneficio sin menoscabo de los intereses y derechos de los proponentes, cumpliendo además con lo dispuesto en la ley, su reglamento y el pliego de cargos.
8. Al mismo tiempo, cobra relevancia referirnos al *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, contemplado en el artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, puesto que la actuación de la entidad ha sido contraria a sus postulados debidamente normativizados. Veamos:

21



“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
 2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
 3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.
 4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.
 5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.
 6. Los servidores públicos que intervengan en los actos de selección de contratista deberán cumplir con los términos establecidos en la presente Ley, la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada con multa, conforme a lo establecido en el artículo 18”.
9. Por otro lado tenemos que el *Principio de publicidad* compele a todas las entidades reguladas por la Ley de Contrataciones Públicas, a divulgar toda la información relacionada con los procedimientos de selección de contratista que realicen, lo cual va de la mano con el cumplimiento de sus distintas etapas y los términos estipulados en la ley, es por ello que ante la infracción de lo normado, sustentamos que la entidad incurrió en vicio de nulidad absoluta al desatender la obligación de publicar el documento con el pliego de cargos consolidado, es decir con todas las modificaciones y adiciones realizadas, junto con la última adenda y con la antelación reglamentada, toda vez que dichas modificaciones inciden directamente en la preparación de las propuestas, pues se trata de cambios en las especificaciones técnicas y exigencias sobre presentación de información por parte de los proponentes, situaciones contempladas en los artículos previamente citados.
10. Adicionalmente, destacamos que el *Derecho a la tutela administrativa efectiva* demanda que la Administración Pública garantice que en los procedimientos administrativos se cumpla con el debido proceso administrativo y con todas las formalidades requeridas de la propia Administración, así como también se asegure del cumplimiento y observancia de todos los principios rectores de las contrataciones públicas, no solo de

27



parte del administrado, sino también de la Administración Pública y en general de todos los actos que deban incorporarse al proceso administrativo.

11. De este modo, es de lugar manifestar que las normas en materia de contrataciones públicas son precisas, al indicar que la actividad de la Administración debe circunscribirse al establecimiento de reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva, sin embargo, dicha escogencia no puede llevarse a cabo si la información no se divulga oportunamente de forma completa y clara, como se ha explicado previamente, vulnerando así lo estipulado en la Ley de Contrataciones Públicas e incurriendo en causal de nulidad absoluta del acto público, por tanto esta Colegiatura no debió adentrarse en la valoración de las peticiones formuladas por los recurrentes.
12. Justamente, dada la naturaleza y consecuencia de la transgresión al procedimiento legalmente establecido, no podemos considerar que el vicio haya sido saneado, por ende tampoco cabe la convalidación del acto y al tratarse de la vulneración del procedimiento legalmente establecido, acarreó que las reglas y requisitos sobre los cuales los proponentes hicieron sus ofrecimientos no fueran claros, por cuanto se realizaron cinco (5) adendas al pliego de cargos modificando, además de la fecha de celebración del acto, las especificaciones técnicas, desglose de costos, formulario de propuesta económica y el anexo de diecisiete (17) archivos entre planos y diagramas, como se dijo antes, es por ello que el legislador patrio plasmó en la Ley de Contrataciones Públicas un periodo prudencial de tiempo, ocho (8) días hábiles, para que las entidades publiquen la última adenda realizada y el pliego de cargos consolidado, es decir un pliego de cargos con todas las modificaciones llevadas a cabo, con todos los requisitos y condiciones finales, para una participación en igualdad de condiciones y propiciar la consecuente escogencia objetiva.

En todo caso lo que correspondía era revocar el acto administrativo impugnado y anular el procedimiento de selección de contratista de Licitación por Mejor Valor No.2020-0-06-0-08-LV-006336 y, de persistir la necesidad del requerimiento del objeto contractual, exhortar a la entidad a realizar los estudios previos, analizar, actualizar el pliego de cargos y cumplir el ordenamiento jurídico vigente en materia de contratación pública, para así generar la realización de un nuevo acto público al respecto.

13. Somos del criterio que la inconsistencia antes enunciada lesiona los principios de la contratación pública y las normas aludidas, por lo que debió anularse el procedimiento de selección de contratista, puesto que el trámite se desarrolló contrariando el procedimiento legalmente establecido, por lo que se incurrió en una causal de nulidad absoluta del acto público, según se encuentran descritas en el artículo 166 de la Ley de Contratación Pública aplicable, siendo este un criterio previamente fijado por esta Corporación Administrativa:

“Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los, que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del

9

procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona”.

Por lo expuesto, salvamos el voto.


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

