



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 038-2023

RECURRENTE: CONSTRUIREMOS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°CD-016 del 14 de febrero de 2023, emitida por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, por medio del cual se adjudicó el acto público N°2022-5-76-0-08-LP-015990.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No. 060-2023-Pleno/TACP de 29 de marzo de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que, el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que 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 o cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 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 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, publicó en el portal electrónico "PanamaCompra", el día 7 de noviembre de 2022, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo



comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 30 de noviembre de 2022, hasta las 10:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista por licitación pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990, cuyo objeto contractual es el **“MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA”**, con un precio de referencia de **CUATROCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN BALBOAS CON 77/100 (B/.403,751.77)**.

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron abiertas el mismo día de la entrega, es decir, el día 30 de noviembre de 2022, desde las 10:01 de la mañana, siendo recibidas las siguientes propuestas:

Propuestas Recibidas

Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
CONSTRUCTORA Y REMODELACION DEL ATLANTICO S.A.	Ver Propuesta	30-11-2022 09:19 a.m.	390,395.16
THELMAR PANAMA, S.A	Ver Propuesta	30-11-2022 08:26 a.m.	391,536.56
Construiremos S.A.	Ver Propuesta	30-11-2022 09:55 a.m.	381,107.25
EMPRESA REYCO, S.A.	Ver Propuesta	30-11-2022 09:42 a.m.	394,391.30
GRUPO INDEX S.A.	Ver Propuesta	29-11-2022 11:15 a.m.	402,877.12

El **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de selección de contratista por licitación pública con base en el Informe de la Comisión Verificadora fechado 01 de febrero de 2023, decidió adjudicar el acto público N°2022-5-76-0-08-LP-015990, cuyo objeto contractual es el **“MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA”**, mediante la **Resolución N°CD-016 del 14 de febrero de 2023**, a la empresa **CONSTRUCTORA Y REMODELACIÓN DEL ATLÁNTICO, S.A.**, por un precio de **TRESCIENTOS NOVENTA MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 16/100 (B/. 390,395.16)**, por considerar que es la segunda oferta de menor precio y ha cumplido con todos los requisitos del pliego de cargos, por lo tanto, su propuesta representa los mejores intereses para el Estado. Cabe destacar que la resolución de adjudicación fue publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, el día 15 de febrero de 2023, a las 8:15 a.m.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, es decir, el día 01 de marzo de 2023, la Firma Jurídica **CONCEPTOS JURÍDICOS**



ESPECIALIZADOS, quien actúa en calidad de apoderada especial de **CONSTRUIREMOS, S.A.**, representada por el Magister **ERIC JAVIER DÍAZ RÍOS**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la **Resolución N°CD-016 del 14 de febrero de 2023**, proferida por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, que adjudicó a la empresa **CONSTRUCTORA Y REMODELACIÓN DEL ATLÁNTICO, S.A.**, el acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990. (Poder y recurso de impugnación visibles de foja 010 a 020 del expediente jurídico).

Que la recurrente adjuntó al libelo del Recurso Impugnación su afianzamiento por intermedio de **Fianza de Impugnación FIAN-15300000035456 de 27 de febrero de 2023**, expedida por la compañía de seguros **MAPFRE PANAMÁ, S.A.**, a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** teniendo como beneficiarios al **MUNICIPIO DE PANAMÁ/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por un límite máximo de responsabilidad de **SESENTA MIL QUINIENTOS SESENTA Y DOS BALBOAS CON 77/100 (B/.60,562.77)**; monto que representa el quince por ciento (15%) del precio de referencia del acto público. Copia visible a folio 026; diligencia de consignación que reposa a folio 024 del expediente del Tribunal, respectivamente.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto atacado lo constituye la **Resolución N°CD-016 del 14 de febrero de 2023**, proferida por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, por medio de la cual adjudica a la empresa **CONSTRUCTORA Y REMODELACIÓN DEL ATLÁNTICO, S.A.**, por un monto de **TRESCIENTOS NOVENTA MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 16/100 (B/. 390,395.16)**, el acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990, que a la letra dice:

RESUELVE:

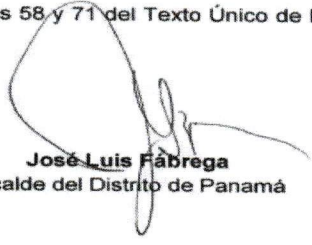
PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2022-5-76-0-08-LP-015990, "**MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA**", al proponente **CONSTRUCTORA Y REMODELACION DEL ATLANTICO S.A.**, por la suma de **trescientos noventa mil trescientos noventa y cinco balboas con 16/100 (B/.390,395.16)**.

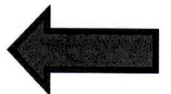
SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 58 y 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,


José Luis Fábrega
Alcalde del Distrito de Panamá





IV. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

La Firma Jurídica **CONCEPTOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS**, apoderada especial de **CONSTRUIREMOS, S.A.**, representada por el Magister **ERIC JAVIER DÍAZ RÍOS**, sustentó su recurso de impugnación alegando lo siguiente:

1. Que, los miembros de la comisión verificadora desconocen los principios generales de la contratación pública y sus responsabilidades como integrantes de la comisión al emitir criterios contrarios al pliego de cargos, subjetivos en perjuicio del proponente **CONSTRUIREMOS, S.A.** y asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado, así como el dictamen de la Dirección General de Contrataciones Públicas en su Resolución N 0 068-2023 de 25 de enero de 2023.
2. Que la comisión verificadora, por consiguiente, la entidad licitante mediante resolución controvertida por el presente recurso, motivo de forma incompleta e imperfecta incumpliendo con sus funciones como comisión de la siguiente forma:

- Imperfecta: En atención que indica que no se cumplió con la "Descripción del trabajo Ejecutado" en virtud que no se puede evidenciar la responsabilidad, alcance y el detalle del trabajo ejecutado, lo cual es una apreciación subjetiva bajo la premisa expuesta de que lo manifestó así expresamente la entidad licitante en el pliego de cargos, sin embargo, la entidad en su pliego de cargos electrónico e inclusive el pliego adjunto podemos apreciar que solo se limitó a enunciar la descripción del trabajo y no determinó expresamente si quería un desglose de las actividades completas o exactamente que requería en este acápite de la Experiencia de la empresa para los proponentes.

Seguidamente, eleva su motivación de incumplimiento en un supuesto erróneo de interpretación del pliego, facultad que no es propia de los comisionados, quienes deben aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos y en los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada en beneficio de los mejores intereses de la entidad licitante.

Evidentemente podemos observar que la comisión verificadora designada para esta evaluación no realiza un mínimo esfuerzo por aclarar las dudas que los aquejan y prefieren aplicar subjetivamente sus criterios y no los esbozados en el pliego de cargos de la presente licitación pública.

3. Que, de acuerdo con la metodología del Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Comisión Verificadora debe evaluar la propuesta que ofertó el precio más bajo y cumpla a



cabalidad con todos los requisitos del pliego de cargos como en efecto es la oferta del proponente CONSTRUIREMOS, S.A.

En ese orden de ideas, la Dirección General de Contrataciones Públicas, en adelante DGCP, mediante Resolución N°068-2023 de 25 de enero de 2023 ordenó anular parcialmente el informe de la comisión verificadora de 4 de enero de 2023 por la misma comisión con base en el siguiente criterio:

“Que, en opinión de esta Dirección, la verificación realizada por la Comisión no se ajusta al Pliego de Cargos, toda vez que el requisito obligatorio exigía presentar una "descripción del trabajo ejecutado" y no un detalle de actividades como aseveran los miembros de la Comisión en su Informe. En el caso que nos ocupa y remitiéndonos a las constancias documentales que reposan en la propuesta, se evidencia que la descripción contenida en las certificaciones emitidas por la empresa GRUPO BEBASA a favor de CONSTRUIREMOS, S.A. evidencia los trabajos ejecutados (estudio, diseño y construcción para el suministro de materiales, mano de obra y equipo y administración de cuatro (4) proyectos detallados: Curundú, Villa Olga, Villa de la Esperanza y Ave. Fénix); por tanto, estima esta Dirección que lo procedente es ordenar a la Comisión verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 7 de "Otros Requisitos" (requisito de experiencia de la empresa).”

Podemos observar que para el cumplimiento del punto No.7 de Otros Requisitos sobre la experiencia de la empresa del presente acto público se requiere:

-Presentar tres (3) certificaciones obras de proyectos similares públicos o privados ejecutados en los últimos 10 años.

Cada carta debe certificar lo siguientes aspectos:

- 1.Nombre de la empresa propietaria de cada proyecto (incluir teléfono).
 - 2.Nombre del Proyecto
 3. Descripción del trabajo ejecutado.
 - 4.Fecha de inicio y termino.
 - 5.Monto del proyecto.
 - 6.Cualquier información adicional que refleje la experiencia del proponente.
- * Obras similares, obras de construcción, escuelas, complejos deportivos, gimnasios, centros de salud, policlínicas, centros comerciales, obras civiles.
* Montos o la sumatoria total de las certificaciones sea igual o mayor al del presente precio de referencia (B/. 403,751.77).
* Las certificaciones deberán estar autenticadas por Notario Público y ser presentadas a través de recibido conforme, si son emitidas por empresas privadas, o de contratos y/o actas de aceptación final, si son de entidades gubernamentales.

Así las cosas, la propuesta de CONSTRUIREMOS, S.A. presentó nueve (9) certificaciones para la acreditación de este punto que cumple a cabalidad con las condiciones previamente expuestas.

4. Que, es menester manifestar que a pesar del análisis jurídico de la entidad fiscalizadora de las contrataciones públicas (DGCP) sobre el punto No.7 de Otros Requisitos sobre la experiencia de la empresa, la comisión verificadora designada por Resolución No.CD-173 de 11 de noviembre de 2022, este cuerpo de comisionados si bien realiza el análisis de la propuesta sobre este punto lo ejecuta bajo criterios subjetivos y con una motivación de informe errada.



5. Que en relación con la observación del supuesto incumplimiento indicado por los miembros de la comisión verificadora sobre la "descripción del proyecto" donde afirma que no se cumple debido a que no se puede evidenciar "cuál fue la responsabilidad. el alcance o el detalle del trabajo ejecutado por CONSTRUIREMOS. S.A.", tenemos a bien indicar que es una clara interpretación indebida del pliego de cargos que es de estricto y obligatorio cumplimiento de las partes intervinientes en el proceso de selección de contratista ya que el requisito establecido por la entidad solicita una descripción del proyecto, es decir, un resumen del mismo, a contrario sensu de lo expuesto por la comisión, que quiere subjetivamente un alcance o detalle del trabajo que dista mucho de las reglas objetivas de esta licitación pública.
6. Que, debemos instar a la comisión verificadora al cumplimiento del debido proceso, las reglas objetivas de esta licitación y los principios generales de la contratación pública, ya que el requisito solo pide una breve descripción del proyecto y no un desglose de actividades, es decir, es imperativo la aplicación de transparencia, economía y sobre todo las responsabilidades como 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 concibiendo el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo.
7. Que, es importante señalar que la normativa de contrataciones públicas, así como las normas generales del derecho administrativo tienen la virtud y fortaleza en los actos administrativos en la debida motivación de este, situación que es expuesta en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, en el principio de transparencia, publicidad, responsabilidad del servidor público e igualdad de oportunidad de los proponentes.

En base a todo lo expresado la recurrente solicita que se revoque lo actuado por la entidad contratante en la **Resolución N°CD-016 del 14 de febrero de 2023**, y que se adjudique el acto público a la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**, ya que ofertó la propuesta con el menor precio y cumple con todos los requisitos exigidos en el Pliego de Cargos.

V. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°024-2023/TACP de 02 de marzo de 2023 (Admisión), previa verificación del cumplimiento de los presupuestos anunciados en los artículos 238, 239, 240 y s.s., del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, admitió el recurso de impugnación interpuesto por la Firma Jurídica **CONCEPTOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS**, apoderada especial de **CONSTRUIREMOS**,



S.A., representada por el Magister **ERIC JAVIER DÍAZ RÍOS**, resolución que fue publicada el día 03 de marzo de 2023, en el portal electrónico "PanamaCompra", corriéndose traslado del recurso presentado al **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, para que, a partir de la notificación de la resolución precitada, compulsara dentro del término tres (3) días hábiles, el informe de conducta a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra," acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA:

De acuerdo con el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", dentro del acto público N°**2022-5-76-0-08-LP-015990**, el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, el día 09 de marzo de 2023, a las 02:03 p.m., remitió el informe de conducta, en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad. Además, da respuesta a los argumentos del recurrente, a saber:



ALCALDÍA DE PANAMÁ

INFORME DE CONDUCTA

Acto Público No. 2022-5-76-0-08-LP-015990

SEÑORES MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, E.S.D.

Quien suscribe, **JOSÉ LUIS FÁBREGA**, de nacionalidad panameña, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No.8-223-2562, en su condición de Alcalde, actuando en nombre y representación del Municipio de Panamá, comparezco ante usted, a fin de rendir Informe de Conducta en atención al Recurso de Impugnación presentada por la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**, y admitida por su digno Despacho mediante Resolución No.024-2023/TACP de 2 de marzo de 2023.

Aspectos a considerar en este Informe de Conducta:

I. Objeto de la Contratación:

La convocatoria del Acto Público No.2022-5-76-0-08-LP-015990, tiene como objeto el "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA".

Procedimiento de Selección del Contratista

En cumplimiento a lo establecido en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, que "Regula la Contratación Pública", ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, se han cumplido con las siguientes fases contempladas para la contratación:

1. **Publicación del Aviso de Convocatoria y del Pliego de Cargos:** (Art.47 y 48 del Texto Único de la Ley 22-2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020).

El día siete (7) de noviembre de 2022, se publicó el aviso de convocatoria del Acto Público No. 2022-5-76-0-08-LP-015990, para el "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA".

El precio de referencia de la contratación es de CUATROCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN BALBOAS CON 77/100 (B/.403,751.77), con cargo a la partida presupuestaria No.5.76.1.8.001.01.71.519, para la contratación correspondiente al año fiscal 2022.

2. **Convocatoria de la Reunión Previa y Homologación:** (Art. 52 del Texto Único de la Ley 22-2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020).

Se convocó el día quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022), a las diez de la mañana (10:00 a.m.), para la celebración de la reunión previa y homologación.

3. **Reunión Previa y Homologación:** (Art. 51 del Texto Único de la Ley 22-2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020).

El día quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022), a la hora programada, se llevó a cabo la reunión previa y homologación, contando con la participación de los siguientes proponentes:

- a) EMPRESA REYCO, S.A.
- b) CONSTRUIREMOS, S.A.
- c) CONSTRUCTORA Y REMODELACIONES DEL ATLÁNTICO, S.A.
- d) WINSTON AB INGENIEROS

4. **Modificaciones al pliego de cargos** (Artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo 2022).



Al pliego de cargos NO se le realizaron adendas.

5. Recepción de Propuestas

La recepción de propuestas se realizó el día 30 de noviembre de 2022 hasta las 10:00 a.m., de manera electrónica.

La apertura de propuestas se realizó ese mismo día, siendo las 10:01 a.m. y las propuestas recibidas según consta en el cuadro de propuestas presentadas, emitido por el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", son las siguientes:

No.	PROPONENTE	PROPUESTA B/.
1	CONSTRUCTORA Y REMODELACION DEL ATLANTICO, S.A.	B/. 390,395.16
2	THELMAR PANAMA, S.A.	B/. 391,536.56
3	CONSTRUIREMOS, S.A.	B/. 381,107.25
4	EMPRESA REYCO, S.A.	B/. 394,391.30
5	GRUPO INDEX S.A.	B/. 402,877.12

6. Nombramiento de la Comisión Verificadora: (Art. 68 del Texto Único de la Ley 22-2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo 2022).

Mediante Resolución No.CD-173 de once (11) de noviembre de dos mil veintidós (2022) y previo al acto de recepción de propuestas, se formaliza la designación de los miembros de la comisión.

7. Emisión del Informe de Comisión

La Comisión Verificadora emitió su informe el día catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022) concluyendo con lo siguiente, luego de la revisión de los documentos de obligatorio cumplimiento:

"Luego de verificados todos los requisitos mínimos obligatorios, esta comisión evaluadora indica lo siguiente:

CONSTRUIREMOS, SA

Con relación al OTRO REQUISITO/DOCUMENTO ADICIONAL DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO INCLUIDO POR LA ENTIDAD LICITANTE #7 EXPERIENCIA DE LA EMPRESA (no subsanable), Solo aporta una certificación con la descripción del trabajo ejecutado. 3 de las certificaciones adicionales aportadas no detallan las actividades, ni describen el trabajo ejecutado, como se indica en el requisito publicado en el portal virtual. Este requisito solicita que se presenten, como mínima, 3 (tres) certificaciones de proyectos similares que incluyan los aspectos detallados.

Se procede a la verificación de la siguiente empresa con la propuesta más baja CONSTRUCTORA Y REMODELACION DEL ATLANTICO SA

La propuesta presentada por esta empresa cumple con los requisitos mínimos obligatorios. En vista de lo anterior, la Comisión Verificadora recomienda la adjudicación."

8. Publicación del Informe de Comisión Verificadora

El informe de Comisión Verificadora fue publicado debidamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el cuatro (4) de enero de dos mil veintitrés (2023).

9. Acción de Reclamo

Que el 16 de enero de 2023, CONSTRUIREMOS, S.A., presentó acción de reclamo en contra del Acto Público No. 2022-5-76-0-08-LP-015990, el "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA", la cual fue admitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas, mediante Resolución No.047-2023 de dieciocho (18) de enero de 2023.

10. Resolución del Reclamo por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas

Se observa que la Acción de Reclamo presentada ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), por CONSTRUIREMOS, S.A., fue resuelta mediante Resolución No.068-2023 de veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023), estableciendo lo siguiente:

PRIMERO: ANULAR PARCIALMENTE el Informe de la Comisión Verificadora publicado el cuatro (4) de enero de dos mil veintitrés (2023), dentro del Acto Público N°2022-5-76-0-08-LP-015990, convocado por el MUNICIPIO DE PANAMÁ, bajo la descripción "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA", con un precio de referencia de CUATROCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN BALBOAS CON 77/100 CENTAVOS (B/.403,751.77).

SEGUNDO: ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda, a través de la MISMA COMISIÓN VERIFICADORA, a realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por CONSTRUIREMOS, S.A., a efectos que se verifique el cumplimiento o no del punto 7 de "Otros Requisitos" (requisito de experiencia de la empresa), atendiendo las directrices emanadas de esta resolución, se emita un nuevo Informe de Verificación Parcial dentro del término que establece el Artículo 69 Lex Cit y se siga el procedimiento establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 53 de 2020, motivando de manera clara las razones en las que sustenta su dictamen.

...

11. Emisión de nuevo Informe de Comisión

La Comisión Verificadora emitió su informe el día primero (1) de febrero de dos mil veintitrés (2023) concluyendo con lo siguiente, luego de la revisión de los documentos de obligatorio cumplimiento:

"Como resultado de este nuevo análisis, la comisión verificadora mantiene su posición como fue plasmado en el primer informe dado en la Ciudad de Panamá, a los catorce (14) días del mes de diciembre de 2022 donde la propuesta presentada por CONSTRUCTORA Y REMODELACION DEL ATLANTICO, S.A., cumple con los requisitos mínimos obligatorios, por lo cual reiteramos la recomendación de su adjudicación."

12. Publicación del nuevo Informe de Comisión Verificadora

El informe de Comisión Verificadora fue publicado debidamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el primero (1) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

13. Resuelto de Adjudicación

La Resolución No.CD-016 de 14 de febrero de 2023 que adjudica el Acto Público No. 2022-5-76-0-08-LP-015990, para el "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA", fue publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el quince (15) de febrero de 2023.

14. Recurso de Impugnación

Que el 1 de marzo de 2023, CONSTRUIREMOS, S.A., presentó recurso de impugnación en contra del No. 2022-5-76-0-08-LP-015990, para el "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA", la cual fue admitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante Resolución No.024-2023/TACP de 2 de marzo de 2023

15. Pretensión del Impugnante

Se observa que el Recurso de Impugnación presentado ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas por CONSTRUIREMOS, S.A., a través de su apoderado legal pretende taxativamente lo siguiente:

...

**PRETENSIÓN DEL RECURRENTE**

En virtud de lo expuesto, afirmando que las actuaciones administrativas posterior a la recepción de propuestas dentro de la Licitación Pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990 para la "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA, distan de las normas legales que rigen la Contratación Pública, y del propio pliego de cargos del acto, provocando la vulneración de los principios de contrataciones públicas y la seguridad jurídica, tenemos a bien solicitar respetuosamente:

1. **REVOQUE** el Resolución No. CD-016 de 14 de febrero de 2023 (adjudicación) publicada el 15 de febrero de 2023 proferida por Municipio de Panamá dentro del proceso de Licitación Pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990.

2. **ORDENAR** restablecer el **DERECHO VULNERADO** y **ADJUDICAR** la propuesta a **CONSTRUIREMOS, SA.** por la suma de trescientos ochenta y un mil ciento siete balboas con 25/100 (381.107.25) por ser la propuesta que cumple con los requisitos mínimos obligatorios y especificaciones técnicas exigidas de acuerdo con el procedimiento de selección de contratista de contratación menor aplicable en concordancia con el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020 dentro de la Licitación Pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990, convocada por el Municipio de Panamá para el "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA".

...

16. Actuación de la Entidad

Esta Entidad considera que el recurrente no cumple con lo establecido en el Pliego por lo siguiente:

El Municipio de Panamá coincide con la posición de la Comisión Verificadora al determinar que el recurrente no cumple con el requisito No.7 "Experiencia de la Empresa", toda vez que de la lectura del mismo, se desprende taxativamente que "El proponente deberá acreditar su capacidad y experiencia en el proyecto, objeto de la licitación".

Basamos nuestra postura en que en el caso que nos ocupa, estamos ante una modalidad de acto público denominado Licitación Pública, en el cual su objetivo es adjudicar al proponente que haya presentado la oferta más baja y haya cumplido con todos los requisitos, básicamente sin entrar a evaluar otros criterios, sino simplemente haciendo una verificación de la documentación que cumpla con la formalidad y la información solicitada. Teniendo en cuenta esta situación, el motivo de que el requisito se encuentre controversia, radica que el recurrente presentó efectivamente su documentación, sin embargo al entrar a verificar la misma, la comisión se percató que la información solicitada para acreditar su capacidad y experiencia, específicamente en el punto de "Descripción del trabajo ejecutado", no cumple con lo requerido, toda vez que repite la misma información determinada en el punto anterior de ese mismo requisito, situación que demuestra que el recurrente presenta erróneamente referencias, que no se le han pedido de esa forma, ni con esa intención.

El requisito a cumplir, es acreditar la capacidad y experiencia de la empresa, para lo cual el proponente debe presentar documentos que la acrediten, demostrándola al completar la información solicitada de manera objetiva, clara y eficaz. En este sentido, consideramos que el requisito del pliego de cargos en disputa, no es ambiguo, ni contradictorio, por lo cual al estar claro el requerimiento consideramos que no se necesita solicitar ningún tipo de aclaración al proponente sobre la información presentada por el mismo.

El requisito tiene dos apartados determinados de forma totalmente diferente que son por un lado "Nombre del Proyecto" y "Descripción del trabajo ejecutado" por el otro, lo que demuestra que la intención de la Institución es que para acreditar la experiencia debe cumplir con dar la información solicitada, de esta manera encontramos por decirlo así, que el propósito del primero es tener referencia de forma general de lo que el proponente ha realizado y el segundo es obtener una información más específica y detallada de sus trabajos, por lo que, al repetir la misma referencia en ambos apartados, simplemente no está cumpliendo con lo solicitado por la Institución.

Es necesario para la Institución dejar constancia al ver lo arriba expresado, que en este caso en particular el proponente presentó documentos para demostrar experiencia correspondiente a contratos

correspondientes de un tercero, el cual le expidió al mismo "actas de entrega final", donde estableció que la Descripción del Trabajo Ejecutado, era igual que el Nombre del Proyecto, por lo que se desprende que era un subcontratista y no el contratista principal. En este sentido, al ser el proponente una persona que fue subcontratada, se puede colegir que las actividades que realizó para el contratista principal tuvieron que ser de forma parcial y no total, por lo que mal podía decir que al colocar el nombre y descripción del proyecto de forma idéntica hubieran realizado *todas y cada una de las actividades de esos contratos*, ya que claramente eso le correspondía a la empresa que los subcontrató. Al colocar el proponente de esa forma lo solicitado por la Institución, insistimos, estaba detallando trabajos que no había realizado incluso que no le correspondían, por lo cual, suministró información errada, la cual no era susceptible de que se le solicitara una aclaración.

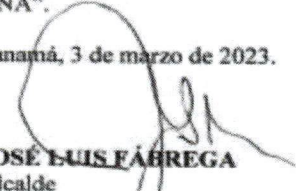
Ante lo expuesto por el recurrente contra las actuaciones de la Comisión Verificadora y su informe publicado en el sistema electrónico "PanamaCompra" el primero (1) de febrero de dos mil veintitrés (2023), tenemos a bien indicarle que la Comisión Verificadora conformada por profesionales idóneos, realiza su labor en base a la autonomía propia, en el objeto de la contratación y está obligada a actuar con estricto apego a la Ley y a la metodología contenida en el Pliego de Cargos y en el ejercicio de sus funciones aplicar objetivamente los criterios de evaluación, verificando que la documentación presentada cumpla con lo solicitado en los requisitos de obligatorio cumplimiento, de manera tal que exista una afinidad entre lo requerido por la entidad y la documentación aportada por el proponente, siguiendo un mismo criterio de valoración. No obstante, basado en su autonomía propia los comisionados puedan de forma consensuada establecer si ha cumplido o no con los requisitos necesarios que pide el pliego de cargos, los principios generales de la contratación pública y lo que exige el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

Por lo anterior, tomando en consideración los mejores intereses para el MUNICIPIO DE PANAMÁ y por ende para el Estado, le solicitamos respetuosamente que en atención al artículo No.244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, se confirme lo actuado, toda vez que se cumplieron con los presupuestos establecidos desde la publicación del Acto Público hasta su Adjudicación.

V. Prueba:

Se aduce como prueba el expediente del Acto Público No. 2022-5-76-0-08-LP-015990, para el "MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA".

Panamá, 3 de marzo de 2023.


JOSÉ LUIS FABREGA

Alcalde
Municipio de Panamá



VII. MEDIDA PREVIA:

Mediante la **Resolución N°005-2023-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2023 (Medida Previa)**, publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", el 22 de marzo de 2023 a las 11:43 p.m., este Colegiado resolvió **ANULAR** el Informe Parcial de la Comisión Evaluadora fechado 01 de febrero de 2023, correspondiente al acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-5-76-0-08-LP-015990**, cuyo objeto contractual es el "**MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA**", por haberse elaborado en contravención al ordenamiento jurídico en materia de Contrataciones Públicas y en forma incompatible con lo preceptuado en el pliego de cargos; además ordenó **CONFORMAR**, una **NUEVA COMISIÓN VERIFICADORA** con la finalidad de que realice un nuevo análisis de la propuesta de la presentada por **CONSTRUIREMOS, S.A.**, a efectos de que se verifique el cumplimiento o no del Punto N°7 de "Otros Requisitos" (requisito de experiencia de la empresa), para el acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-5-76-0-08-LP-015990**, de conformidad al procedimiento contenido en los artículos 68 y 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y así se proceda a la emisión de un nuevo informe ajustado a las motivaciones advertidas por este Tribunal y de conformidad a la metodología de verificación 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 **TRES (3) DÍAS HÁBILES**.

VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

De conformidad con lo establecido en el artículo 159 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso, siendo competente para conocer de aquellos recursos de impugnación en contra de los actos de adjudicación emitidos por las entidades en los procedimientos de selección del contratista, teniendo en cuenta que el objeto del debate versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

Como quiera que estamos ante una Licitación Pública, debemos remitirnos al contenido de las normas que versan sobre la misma, cuya selectividad se determina mediante el menor precio ofertado, siempre que se cumpla con todos los requerimientos técnicos descritos como exigencias mínimas por el pliego de cargos y especificaciones técnicas, de conformidad al siguiente texto normativo:

"Artículo 58: 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 siguientes reglas:

....

6. Una vez conocidas las propuestas, quien presida el acto preparará un acta que se adjuntará al expediente, en la que se dejará constancia de todas las propuestas admitidas o rechazadas en el orden en que hayan sido presentadas, con expresión del precio propuesto, del nombre de los participantes, de los proponentes rechazados que hayan solicitado la devolución de la fianza de propuesta, del nombre y el cargo de los servidores públicos que hayan participado en el acto de selección de contratista, así como de los particulares que hayan intervenido en representación de los proponentes, y de los reclamos o las incidencias ocurridos en el desarrollo del acto. El acta será de conocimiento inmediato de los presentes en el acto y será publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

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."

Para este acto público la modalidad de adjudicación sería global y cómo criterio de selección se estableció que sería adjudicada al oferente que propusiera el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En ese sentido, en atención al principio de economía contemplado como uno de los pilares de la contratación pública señala en el artículo 27 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que el Estado tiene el deber de adoptar los procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que se presenten por lo que nos concierne examinar cada una de las piezas procesales descritas en el registro electrónico del presente acto público, no sin antes manifestar que del estudio pormenorizado del acto público siguiendo los parámetros establecidos en las normas de contrataciones públicas observamos que no estamos ante un acto público que quebranta los aspectos formales que pudiesen acarrear en algún vicio de nulidad por lo tanto procedemos a adentrarnos a valorar la petición formulada por la recurrente y a ello nos avocamos.

Lo primero es verificar el pliego de cargos, su contenido y descripción del objeto contractual, lo cual reviste de vital importancia puesto que guarda relación con los principios que rigen los procesos de selección de contratista y que garantizan la participación en igualdad por parte de los proponentes. Esto tiene que ver no solo con el respeto al principio del debido proceso, sino también con las reglas de



transparencia que rigen los contratos que celebran las entidades y se desarrollan dentro del marco del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Una vez analizado esto, encontramos que la estructuración del pliego de cargos se encuentra realizada en lo que a derecho corresponde respetando el debido proceso y permitiendo la igualdad de los proponentes.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas atendiendo los postulados de transparencia, tiene la obligación de motivar en forma detallada y precisa los actos administrativos que expide, con ocasión de la actividad recursiva que se desarrolla en sus estrados, así pues nos atañe analizar cada una de las piezas procesales que se encuentran en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, en contraste con los argumentos esgrimidos por las partes, a fin de resolver la presente encuesta jurídica.

El presente proceso, tiene su génesis en el acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-5-76-0-08-LP-015990**, cuyo objeto contractual es el **“MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA”**, a través del cual la entidad llevó a cabo el día 30 de noviembre de 2022, el acto de recepción y apertura de propuestas del acto público en mención, cuyo precio de referencia es de **CUATROCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN BALBOAS CON 77/100 (B/. 403,751.77)**, en el cual se recibieron las propuestas descritas en la siguiente forma:

Propuestas Recibidas

Nombre Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
CONSTRUCTORA Y REMODELACION DEL ATLANTICO S.A.	Ver Propuesta	30-11-2022 09:19 a.m.	390,395.16
THELMAR PANAMA, S.A	Ver Propuesta	30-11-2022 08:26 a.m.	391,536.56
Construiremos S.A.	Ver Propuesta	30-11-2022 09:55 a.m.	381,107.25
EMPRESA REYCO, S.A.	Ver Propuesta	30-11-2022 09:42 a.m.	394,391.30
GRUPO INDEX S.A.	Ver Propuesta	29-11-2022 11:15 a.m.	402,877.12

Es válido tener en cuenta que en materia de contrataciones públicas la entidad licitante es quien elabora las reglas contenidas en el Pliego de Cargos, y así lo dispone la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, en su artículo 2 numeral 36, que dice:

36. Pliego de cargos. Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor



participación de los interesados en igualdad de condiciones. En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquier condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho.

Esto en asocio con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 Capítulo V Estructuración del pliego de cargos, artículo 39 el cual a la letra reza lo siguiente:

“Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1. ...
2. Los requisitos para participar en el respectivo procedimiento de selección de contratista.
3. ...
4. Las condiciones y la calidad de los bienes, las obras o los servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.
5. Los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes.
6. ...
7. Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación”.

Por esta razón, las normas en materia de contrataciones públicas son claras al indicar que la actividad de la Administración debe estar circunscrita, en primer orden, en el establecimiento de reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofertas de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

En consecuencia, tomando en consideración lo señalado en los artículos anteriormente citados, colegimos que la entidad licitante al momento de planear la elaboración de pliego de cargos discrecionalmente tiene la potestad de diseñar múltiples mecanismos de control de ejecución a fin de garantizar la calidad de las prestaciones ofrecidas por el proponente adjudicatario.

En ese mismo orden de ideas encontramos lo señalado en la doctrina administrativa por **GONZÁLEZ LÓPEZ**¹, “Los pliegos deben incorporar requisitos objetivos necesarios para participar; definir reglas objetivas justas, claras y completas que aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierto del proceso; definir con precisión las condiciones y calidades de los bienes, obras y servicios requeridos; no incluir condiciones o exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de responsabilidad de la información suministrada por la entidad; definir reglas que no induzcan a error a los proponentes; impedir la formulación de ofertas de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad; definir el plazo para la liquidación del contrato, y finalmente no disponer de renunciaciones a reclamaciones por los

¹ GONZÁLEZ LÓPEZ, Edgar, “El pliego de condiciones en la Contratación Estatal, la reforma consagrada en la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, Primera edición, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2010, págs. 189-190



hechos antes enunciados”. Siendo de esta manera que “entre los requisitos de habilitación o de rechazo de las ofertas y de ponderación existirán unos relacionados con el objeto del proceso, características y modalidades para su prestación, y otros relacionados con la idoneidad del oferente, según se trate de licitación, selección abreviada o concurso de méritos”.

Así las cosas, queda de manifiesto que las modificaciones establecidas a la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenadas por la Ley 153 de 2020, dispone la obligatoriedad por parte de las entidades licitantes respecto a la exigencia de los requisitos antes mencionados, los cuales por su condición de mínimos obligatorios deben formar parte de cualquier procedimiento de selección de contratista al momento de su convocatoria.

Por lo que, debe quedar claro que todas las entidades convocantes de un determinado acto de selección de contratistas, guardan una discrecionalidad técnica en la configuración del pliego de cargos, sin embargo, al momento de la revisión por este Tribunal de dichas cláusulas o pautas dadas a los ofertantes, esta Colegiatura de acuerdo con la legislación vigente ostenta el control en sede administrativa para evaluar la observancia y estricta aplicación de las normas sobre contrataciones públicas, sobre la actuaciones *pre-contractuales* realizadas por parte de las distintas entidades licitantes.

En este sentido, las entidades apoyadas en el principio de razonabilidad tienen amplia libertad para configurar el negocio, lo que se plasma en el pliego de cargos y en los términos de referencia. Es así como las entidades licitantes, dentro de su amplia discrecionalidad, definen aspectos múltiples del futuro negocio, como el bien o servicio a contratar y el perfil de las personas naturales o jurídicas que ofertarán, de acuerdo con razones de estricta conveniencia, pero no a la arbitrariedad.

Siendo ello así, encontramos que la estructuración del pliego de cargos realizada por la entidad licitante se encuentra conforme en lo que a derecho corresponde respetando el debido proceso y permitiendo la igualdad de los proponentes.

Nos adentramos ahora a la valoración de la encuesta administrativa, atendiendo funcionalmente el estudio de las diversas gestiones incursionadas por la entidad licitante, el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, frente a las pretensiones externadas por la recurrente dentro del acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990, de lo que debemos primeramente destacar que, este Tribunal dictó medida previa para mejor proveer mediante **Resolución N°005-2023-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2023 (Medida Previa)**, ello, en atención a que el Informe Parcial de la Comisión Verificadora fechado 01 de



febrero de 2023, se elaboró en contravención al ordenamiento jurídico en materia de Contrataciones Públicas y en forma incompatible con lo preceptuado en el pliego de cargos, específicamente con relación a lo exigido en el punto N°7 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos.

Por lo cual, mediante la resolución antes indicada se anuló el Informe Parcial de la Comisión Verificadora fechado 01 de febrero de 2023, y se ordenó conformar una Nueva Comisión Verificadora constituida por profesionales idóneos en el objeto de la contratación, para que realizará una verificación de la propuesta presentada por **CONSTRUIREMOS, S.A.**, a efectos de que se verifique el cumplimiento o no del Punto N°7 de “Otros Requisitos” (requisito de experiencia de la empresa), de conformidad al procedimiento contenido en los artículos 68 y 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y proceda a la emisión de un nuevo informe, este nuevo análisis de la propuesta de menor precio, debía ajustarse a las motivaciones advertidas por este Tribunal y de conformidad a la metodología de verificación contenida en el pliego de cargos y a las normativas del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el cual debía ser realizado por los miembros de la Comisión Verificadora en un plazo no mayor de **TRES (3) DÍAS HÁBILES**, posteriores a la notificación de la **Resolución N°005-2023-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2023 (Medida Previa)**.

En virtud de ello, la Nueva Comisión Verificadora designada mediante **Resolución N°014-2023-Pleno/TACP de 27 de marzo de 2022 (DESIGNACIÓN DE COMISIONADOS)**, la cual se encuentra conformada por los servidores públicos: Ricardo Morales (Ingeniero Civil), Javier Pascual (Abogado) y Aura Rodríguez (Ingeniera Civil), confeccionó un Nuevo Informe Parcial de Verificación, fechado 27 de marzo de 2023, el cual fue recibido en la Secretaría General de este Tribunal ese mismo día a la 1:13 p.m. y fue debidamente publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, siendo la 1:29 p.m., es decir, dentro del término concedido por este Colegiado para ello, en el cual se realizó la verificación de la propuesta de menor precio, presentada por la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**, donde se verificó el cumplimiento o no del Punto N°7 de “Otros Requisitos” (requisito de experiencia de la empresa), de conformidad con lo normado en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 20202, a saber:

INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 27 de marzo del 2023
Estimado/a: Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

La Comisión Verificadora del Acto Público No. 2022-5-76-0-08-1P-015920 para MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA de acuerdo con lo establecido en el Artículo 64 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de su Informe de Verificación.

Esta Comisión Verificadora de acuerdo con el contenido de la Resolución No. 005-2023-Pleno/TACP del 20 de marzo del 2023 (Medida Previa) únicamente analizará la propuesta presentada por la Empresa CONSTRUIREMOS S.A., específicamente en torno al cumplimiento de la citada empresa del punto No. 7 “Otros Requisitos” (Requisito de experiencia de la empresa).

No.	Proponente	Oferta	Fianza de Propuesta (Si aplica)
1	CONSTRUIREMOS S.A.	B/. 381,107.25	N/A



Luego de analizar los documentos de la empresa **CONSTRUIREMOS S.A.** esta comisión verificadora constata que la proponente cumple a cabalidad con lo requerido en el punto No.7 "Otros Requisitos" (Requisito de experiencia de la empresa).

RECOMENDACIONES:

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente **Acto Público sea adjudicado** al proponente **CONSTRUIREMOS S.A.**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 27 días del mes de marzo de 2023.

Fundamento legal: Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

1. Nombre: Ing. Civil Aura Rodríguez Cédula: 8-740-117

firma:

2. Nombre: Lic. Javier Pascual

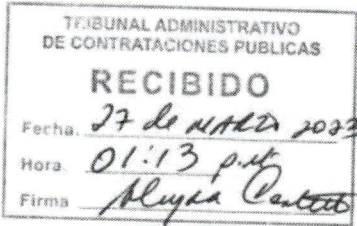
Cédula: 3-723-359

firma:

3. Nombre: Tec. Ricardo Morales

Cedula: 2-83-1074

firma:



TACP
23 MAR-27 PM 1:13
RECIBIDO

Así, la Nueva Comisión Verificadora del acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990, designada por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante **Resolución N°014-2023-Pleno/TACP de 27 de marzo de 2022 (DESIGNACIÓN DE COMISIONADOS)**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y con lo dispuesto en la **Resolución N°005-2023-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2023 (Medida Previa)**, una vez revisada la documentación presentada con la propuesta, recomienda que el presente acto público sea adjudicado a la empresa proponente **CONSTRUIREMOS, S.A.**, debido a que ofertó el precio más bajo y cumple a cabalidad con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Como ya hemos indicado, el tipo de procedimiento de selección de contratista es para el requerimiento del siguiente objeto contractual: **"MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA"**, por la modalidad de licitación pública, la que se encuentra regulada en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020, siendo el precio el factor determinante, siempre que se cumpla con los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos.



Lo anterior, en concordancia del artículo 95 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, donde se dispone que la Comisión Verificadora debe externar su recomendación de acuerdo con la metodología invocada en el pliego de cargos. Por otra parte, señalamos de igual manera el estricto cumplimiento en cuanto a lo establecido en el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el cual manifiesta lo siguiente:

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

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

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

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión.” (La negrita es del Tribunal).

Con respecto a los argumentos externados por el impugnante, los mismos fueron atendidos por este Colegiado, tal como se desprende de la **Resolución N°005-2023-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2023 (Medida Previa)**, por medio de la cual se decretó la medida de mejor proveer a la que hemos hecho alusión en párrafos anteriores, cuyo objetivo era enmendar las falencias existentes en el Informe Parcial de la Comisión Verificadora fechado 01 de febrero de 2023, facilitando que, mediante nuevo informe parcial se realizará nuevamente la verificación de la propuesta de la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**, a efectos de que se verificará el cumplimiento o no del Punto N°7 de “Otros Requisitos” (requisito de experiencia de la empresa), en concordancia con la normativa aplicable en materia de contrataciones públicas y el pliego de condiciones del acto público, dando como resultado que la Nueva Comisión Verificadora recomendará la adjudicación del acto público a la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**

Tenemos que, la recurrente plantea en su recurso de impugnación que pese al fiel cumplimiento de los requisitos y condiciones del pliego de cargos, siendo la propuesta más baja presentada, mediante el Informe de la Comisión Verificadora de 01 de febrero de 2023, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones



Públicas “PanamaCompra” ese mismo día, a las 2:55 p.m., los miembros de la Comisión erradamente descalificaron su propuesta, debido a que consideran que no se cumplió con el punto N°7 de “Otros Requisitos” del pliego de cargos específicamente lo requerido en cuanto a la certificación de experiencia de la empresa, ya que según su estimación la certificación de experiencia emitida por GOLDMAN PLUS INVESTMENT CORP., es el único documento que cumple de manera objetiva y a cabalidad lo solicitado en el Punto 7 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos, lo que genera un incumplimiento del requisito, ya que se solicitaban tres (3) certificaciones de experiencia como mínimo que cumplieran a cabalidad con lo solicitado. Además, los Comisionados consideran que los ocho (8) documentos restantes presentados por la recurrente, en su contenido no cumplen con la descripción del trabajo ejecutado, ya que únicamente repite el nombre del Proyecto, para el criterio de los Comisionados con esto no se puede evidenciar cual fue la responsabilidad, el alcance o el detalle del trabajo ejecutado por **CONSTRUIREMOS, S.A.**, información solicitada expresamente en el pliego de cargos.

Siendo así, tenemos que, al revisar el requisito obligatorio, se aprecia que este exige que las certificaciones de experiencia incluyeran una descripción del trabajo ejecutado, así como cualquier información adicional que refleje la experiencia del proponente, entre otros elementos, es evidente que, el requisito solo exige presentar una descripción del trabajo ejecutado, mas no detallar las actividades realizadas lo cual es un criterio subjetivo de los Comisionados.

Como ya lo hemos indicado en nuestras resoluciones, es bien sabido que, al momento de que la entidad confecciona el pliego de cargos del acto público de selección de contratista, incluye requisitos habilitantes para participar en los procedimientos de selección, dentro de los cuales se destaca la experiencia de la empresa, el propósito es que la entidad fije unos requisitos mínimos que debe tener y acreditar el proponente, para que la entidad pueda verificar su aptitud para participar en el procedimiento de contratación y, si se le adjudica, ejecutar el contrato estatal.

Tal como lo indicamos en la medida de mejor proveer, este Colegiado advierte que, de la simple lectura de las certificaciones de experiencia emitida por la empresa **Grupo Bebasa, S.A.** a favor de la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**, las cuales se encuentran publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, como documentos adjuntos de la propuesta de la recurrente, se observa que estas indican que la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**, entregó los trabajos ejecutados con estudio, diseño y construcción para el suministro de materiales, mano de obra y equipo y administración de cuatro (4) proyectos detallados: Curundú, Villa Olga, Villa de la Esperanza y Ave. Fénix; que



estos involucran el estudio, diseño y construcción para el suministro de materiales, mano de obra y equipo y administración, por lo cual es evidente que todos estos son proyectos mucho más complejos que el objeto contractual del presente acto público, por ello, el que puede lo más puede lo menos, es evidente que la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**, tiene la aptitud y capacidad para ejecutar el proyecto de este acto público.

Además, es importante resaltar que la entidad no estandarizó el formulario para la presentación de las Certificaciones de Experiencia de las empresas proponentes, lo que hubiese aclarado cualquier tipo de ambigüedad en el texto literal del Punto N°7 de "Otros Requisitos" (experiencia de la empresa).

Así tenemos que, la Comisión Verificadora en su informe parcial fechado 01 de febrero de 2023, se alejó de los requerimientos contenidos en el pliego de cargos, desfavoreciendo con ello la oferta de la recurrente, siendo que debe circunscribirse exclusivamente a los requisitos establecidos en el pliego de cargos, por ello, la Comisión Verificadora no puede descalificar a la proponente incurriendo en un error al verificar los requisitos del pliego de cargos.

Tal y como lo determinó la Nueva Comisión Verificadora del acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-5-76-0-08-LP-015990**, una vez revisada la documentación presentada con la propuesta por la empresa **CONSTRUIREMOS, S.A.**, recomienda que el presente acto público le sea adjudicado, ello, debido a que ofertó el precio más bajo y cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Por lo tanto, esta Colegiatura teniendo como base la recomendación de la Comisión Verificadora, siendo ésta el único ente calificado para hacer la valoración técnica en atención a la complejidad y especialidad del objeto contractual del presente acto público y legitimado por la Ley de Contrataciones Públicas para emitir el mismo, considera que lo que corresponde en derecho es **revocar** la decisión tomada por la entidad licitante y en su lugar restablecer el derecho vulnerado adjudicando el acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-5-76-0-08-LP-015990** a la recurrente.

Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que establece las facultades de decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El cual dice lo siguiente:

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 y resaltado es del Tribunal)



Al respecto, debemos recordarle a la entidad que, una vez publicada la decisión del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra", debe acatar en el término de la ley dicha decisión tal como lo establece el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, cuando a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

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

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por la recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

En atención a todo lo anteriormente valorado, y la debida motivación, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos de la **Resolución N°CD-016 del 14 de febrero de 2023**, proferida por el **MUNICIPIO DE PANAMÁ**, que adjudicó a la empresa **CONSTRUCTORA Y REMODELACIÓN DEL ATLÁNTICO, S.A.**, el acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990.

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, en el sentido de adjudicar a la empresa oferente **CONSTRUIREMOS, S.A.**, el acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-5-76-0-08-LP-015990, cuyo objeto contractual lo es el **"MEJORAMIENTO DE LA JUNTA COMUNAL DE SANTA ANA, CORREGIMIENTO DE SANTA ANA"**, por el monto de **TRESCIENTOS OCHENTA Y UN MIL CIENTO SIETE BALBOAS CON 25/100 (B/.381,107.25)**, por ser la propuesta de menor precio que, además cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la **Fianza de Impugnación FIAN-15300000035456 de 27 de febrero de 2023**, expedida por la compañía de seguros **MAPFRE PANAMÁ, S.A.**, a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** teniendo como beneficiarios al **MUNICIPIO DE PANAMÁ/CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por un límite máximo de responsabilidad de **SESENTA MIL QUINIENTOS SESENTA Y DOS BALBOAS CON 77/100 (B/.60,562.77)**; monto que representa el quince por ciento

(15%) del precio de referencia del acto público. Copia visible a folio 026; diligencia de consignación que reposa a folio 024 del expediente del Tribunal, respectivamente.

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: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°038-2023/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo 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,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente
ARANDA RIOS por [F] NOMBRE
JOSE ARANDA RIOS JOSE
ALEXANDER - ALEXANDER - ID
ID 2-708-758 2-708-758
Fecha: 2023.03.29
09:15:37 -05'00'
JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTIN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General



TACP

'23 MAR-30 AM 8:32

RECIBIDO