



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 090-2023

RECURRENTE: CONSTRUCTORA PACIFICO ATLANTICO, S.A. (COPASA)

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.63 de 16 de mayo de 2023, emitida por TRANSPORTE MASIVO DE PANAMÁ, S.A., por la cual adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2023-2-81-01-08-LP-004122.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.128-2023-PLENO/TACP de 7 de julio de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022.

I. ANTECEDENTES DE LOS HECHOS RELEVANTES

1. El 08 de febrero de 2023, Transporte Masivo de Panamá, S.A (en adelante la entidad o Mibus), publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o simplemente "PanamaCompra"), el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2023-2-81-01-08-LP-004122, referente a la *reposición y reparación de losas de concreto vial, además del sellado de juntas y grietas en el centro de operación y ejecución (COE) Curundú, específica en los hangares 1015 y 1012 y vías de acceso*, con un precio de referencia de ciento noventa y ocho mil ciento quince balboas con un centésimo (B/. 198,115.01). (Ver fojas 002-008 del expediente del Tribunal).
2. El 28 de febrero de 2023, siendo las 2:30 p.m., se llevó a cabo la reunión previa y homologación, presidida por el ingeniero Wilfrid Cross, gerente de Compras Senior, y con la asistencia de la licenciada Thaelis Robles por la Dirección General de Contrataciones Públicas; en aras de absolver las



consultas y observaciones de los posibles proponentes, del cual se levantó un acta debidamente publicada en el sistema electrónico el 01 de marzo de 2023.

3. El 24 de marzo de 2023, siendo las 10:01 a.m., en el Salón de reuniones de la entidad, se realizó la apertura de las propuestas presentadas, presidida por Anagloria Rodríguez, gerente de compras, en la cual participaron los siguientes proponentes:

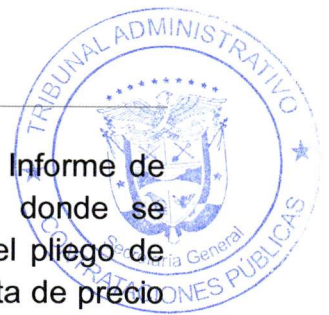
No.	Proponentes	Hora	Formato (Propuesta Electrónica)	Oferta	Aceptada//Rechazada de Plano
1	GRUPO TRUGAR, S.A.	4:28 p.m.	Electrónica	B/.237,508.14	Aceptada
2	ARD ENGINEENRING INC	8:45 a.m.	Electrónica	B/. 234,808.32	Aceptada
3	CONSTRUCTORA PACIFICO ATLÁNTICO, S.A.	8:45 a.m.	Electrónica	B/.178,101.53	Aceptada
4	LCC INGENIERÍA, S.A.	9:09 a.m.	Electrónica	B/. 184,130.82	Aceptada
5	VECOPA, INC	9:42 a.m.	Electrónica	B/. 198,115.03	Aceptada
6	BP INGENIERÍA, S.A.	9:55 a.m.	Electrónica	B/. 233,189.87	Aceptada
7	MANAGEMENT CIVIL CONSTRUCTION, S.A.	9:56 a.m.	Electrónica	B/. 196,039.37	Aceptada
8	CONSTRUIREMOS, S.A.	9:58 a.m.	Electrónica	B/. 186,000.51	Aceptada

4. El 03 de abril de 2023, la entidad publicó en el sistema electrónico, la Resolución No.35 del 16 de marzo de 2023 y Resolución No.44 del 03 de abril de 2023, mediante la cual designó a los profesionales idóneos para conformar la Comisión Verificadora correspondiente al presente acto público, quienes tomaron posesión de su cargo. Veamos:

Toman Posesión de la Comisión Verificadora del Acto Público No. 2023-2-01-81-08-LP-004122 y reciben expediente del citado Acto Público.

Anayansi Gómez	Diniz Ramos Mendoza	Mary Dii Huerta
C.I.P. No. 8-793-272	C.I.P. No. 2-132-284	C.I.P. No. 8-864-243
Ingeniera Civil	Abogado	Arquitecta

5. EL 03 de abril de 2023, mediante Informe de Comisión Verificadora, los miembros de la comisión recomendaron la adjudicación del acto público, al proponente que ofertó el precio más bajo (Constructora Pacífico Atlántico, S.A., – B/. 178,101.53) al determinar que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos; sin embargo, dicho informe fue objeto de observaciones por la empresa Lcc Ingeniería, S.A., cuestionando básicamente la errada recomendación de adjudicación al estimar que dicha propuesta no cumplió con los requisitos exigidos en el pliego de cargos, respecto al punto 6 sobre el cronograma de ejecución.
6. El 25 de abril de 2023, la Acción de Reclamos fue resuelta por la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante la DGCP), mediante Resolución No.463-2023 del 25 de abril de 2023, donde decidió anular parcialmente lo actuado por la Comisión Verificadora en su informe publicado el 03 de abril de 2023.



7. El 02 de mayo de 2023, los comisionados emitieron su nuevo Informe de Comisión Verificadora, publicado en el sistema electrónico, donde se determinó que la propuesta de menor precio no cumplió con el pliego de cargos; por lo tanto, se procedió a verificar la siguiente propuesta de precio más bajo de Lcc Ingeniería, S.A., recomendando que se le adjudique el acto público puesto que se valoró que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos. Veamos:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a 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 **LCC INGENIERIA S.A.**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

8. El 16 de mayo de 2023, mediante Resolución No.63 la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista, al proponente Lcc Ingeniería, S.A., por la suma de ciento ochenta y cuatro mil ciento treinta balboas con ochenta y dos centésimos (B/. 184,130.82), con sustento en el Informe de los comisionados del 02 de mayo de 2023, quienes valoraron que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos, sin embargo, dicha decisión fue objeto de Recurso de Impugnación, tal como se muestra a continuación. (Ver fojas 009-010 del expediente del Tribunal).
9. El 26 de mayo de 2023, el licenciado Jorge Acosta, apoderado especial de la empresa Constructora Pacífico Atlántico, S.A., conforme poder general conferido ubicado a foja 011 del expediente del Tribunal; presentó ante la Secretaría de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución No.63 del 16 de mayo de 2023, por medio del cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista bajo estudio, cuestionando en lo medular que el cronograma de ejecución propuesto cumple con lo requerido en el pliego de cargos, cuya confusión en la denominación del tiempo, ocasionada por los comisionados, estima que no se puede condicionar la adjudicación a formalismos que no inciden en la validez. (Ver fojas 014-027 del expediente del Tribunal).
10. El 29 de mayo de 2023, mediante Resolución No.069-2023/TACP (Admisión), el magistrado sustanciador, una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, en sala unitaria admitió el mismo; debidamente publicada en el sistema electrónico el 30 de mayo de 2023. (Ver fojas 037-039 del expediente del Tribunal).
11. El 05 de junio de 2023, la licenciada Cinthia Noemi Trotman González, apoderada especial de la empresa Lcc Ingeniería, S.A., presentó escrito de alegaciones de terceros en interés particular, alegando que los argumentos del recurrente son subjetivos e infundados que buscan desenfocar el incumplimiento del punto 6, siendo que la propuesta de la empresa Lcc Ingeniería, S.A., si cumple con los requerimientos del pliego de cargos, por lo que solicita sea desestimada la pretensión del impugnante y se confirme la resolución de adjudicación. (Ver fojas 042-053 del expediente del Tribunal).



12. El 06 de junio de 2023, la entidad publicó en el sistema electrónico la Nota No.TMP-PRE-313-2023, con fecha 02 de junio de 2023, contentivo del Informe de Conducta, firmado por Luis Raúl Campana García, como presidente de la Junta Directiva, Gerente General y Representante Legal de la entidad, donde hace un recuento de las actuaciones administrativas dentro del presente acto público, resaltando básicamente el segundo Informe de la Comisión Verificadora fechado 02 de mayo de 2023, donde se determinó que la propuesta de precio más bajo no cumplió con el punto 6 de los otros requisitos del pliego de cargos, por lo que se recomendó la adjudicación a la segunda propuesta de precio más bajo al evaluarse que si cumplió con lo exigido en el pliego de cargos. (Ver fojas 055-058 del expediente del Tribunal).

II. MEDIDA PREVIA

Mediante Resolución No.021-2023 PLENO/TACP de 26 de junio de 2023, (Media Previa), publicada en el sistema electrónico el 27 de junio de 2023, esta instancia administrativa resolvió anular el Informe de la Comisión Verificadora fechado 02 de mayo de 2023, de manera parcial, en lo correspondiente a la evaluación de la propuesta presentada por la empresa Constructora Pacífico Atlántico, S.A. (COPASA), específicamente sobre el punto 6 de "Otros Requisitos", con relación al cronograma de ejecución aportado, previamente abordado y analizado en esta resolución.

En consecuencia, también se ordenó a la entidad para que, por conducto de la misma Comisión Verificadora, se evaluara nuevamente de manera parcial la propuesta presentada por dicha empresa, circunscrita al cronograma de ejecución (numeral 6 "Otros Requisitos"), tomando en cuenta la motivación detallada en dicha resolución, a lo cual se le concedió cinco (5) días hábiles para ello. (Ver fojas 064-079 del expediente del Tribunal).

Dicha comunicación a la entidad, se realizó formalmente mediante Oficio No.107-2023-TACP del 27 de junio de 2023, ubicado a fojas 081-082 del expediente del Tribunal.

a. Nueva evaluación de la Comisión Verificadora

El 30 de junio de 2023, los integrantes de la misma Comisión Verificadora, designados para este acto público, una vez instalados conforme acta ubicada a foja 086 del expediente del Tribunal, procedieron a emitir el nuevo Informe generado de la verificación parcial de la propuesta de la empresa Constructora Pacífico Atlántico, S.A. (COPASA), quien ofertó el menor precio (B/. 178,101.53); en cumplimiento con lo ordenado por este Tribunal mediante Resolución No.021-2023 PLENO/TACP de 26 de junio de 2023. (Ver fojas 087-088 del expediente del Tribunal).

El nuevo Informe de la Comisión Verificadora con fecha 30 de junio de 2023, debidamente publicado en el sistema electrónico esa misma fecha, una vez verificada específicamente la propuesta de menor precio correspondiente al punto 6 de "Otros Requisitos", referente al cronograma de ejecución, determinó que se cumplió con lo requerido en el pliego de cargos, considerando oportuno manifestar la conclusión a la que arribaron:



Según lo solicitado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas a través de la Resolución 021-2023 PLENO/TACP del 26 de junio de 2023, se procedió a verificar el Punto N°6, CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN de la propuesta del proponente CONSTRUCTORA PACIFICO ATLANTICO S.A. visible a foja 260 del expediente, a saber:

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
OTROS REQUISITOS				
6	Cronograma de Ejecución. El proponente deberá elaborar un cronograma de desarrollo de actividades requeridas para la ejecución del proyecto de losas de concreto vial a lo interno del COE Curundú; el mismo deberá cumplir estrictamente con los plazos establecidos en este pliego de cargo para la entrega del proyecto. Este cronograma será desglosado de las actividades con sus tiempos de ejecución por semanas. El proponente deberá enviar un cronograma de diagramas de barras por actividades en formato digital (PDF) expresado en semanas y el mismo deberá estar sellado y firmado por un profesional idóneo ante la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos de la República de Panamá.	X		A pesar que el cronograma se encuentra expresado en Trimestres y meses, y no en Semanas como lo solicitaba el requisito del pliego de cargos, dicho cronograma detalló las actividades requeridas en el pliego de cargos por lo que esto no afecta el cumplimiento de cada una de las etapas del desarrollo del proyecto. El plazo de entrega del proyecto deberá ejecutarse en los 120 días calendarios señalados en el pliego de cargos.

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a 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 CONSTRUCTORA PACIFICO ATLANTICO, 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 30 días del mes de Junio de 2023.

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

Firma:

Nombre: Mary Dii Huerta

Cédula: 8-864-243

Firma:

Nombre: Diniz Ramos Mendoza

Cédula: 2-132/284

Firma:

Nombre: Anayansi Gómez H.

Cédula: 8-793-272

Como resultado de lo plasmado arriba en la imagen, podemos denotar que luego de la nueva evaluación parcial de la propuesta que ofertó el precio más bajo se concluyó que pese a que el cronograma aportado se encuentra expresado en trimestres y meses, y no en semanas, ciertamente no afecta el cumplimiento de las etapas de desarrollo del proyecto, puesto que el contenido del mismo detalla todas las actividades requeridas en el pliego de cargos.

En ese sentido, corresponde a este Tribunal pronunciarnos sobre el recurso de impugnación.

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Expuesto lo anteriormente y en observancia al artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Criterios de interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 184 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:



“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el presidente de la República con la participación del ministro respectivo:

...

8. Celebrar contratos administrativos **para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas**, con arreglo a lo que disponga esta Constitución y la Ley.

...”. (La negrita es del Tribunal).

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. **Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.**

2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”. (La negrita es del Tribunal).

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

b. Legal

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con los artículos 27 y 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1. En las nomas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado....
2. Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias.
3. Se tendrá en consideración que las reglas y los procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual para servir a los fines estatales, la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la protección y garantía de los derechos de los administrados.

...”. (Lo subrayado es del Tribunal).

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



2. Tipo de procedimiento aplicable al Acto Público

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, se desarrolla bajo la modalidad de una Licitación Pública, consagrada en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, el cual fue el sustento de la entidad para solicitar el servicio y dispone lo siguiente:

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

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

...

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.

...

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

Conforme los postulados de este artículo citado, en este tipo de procedimiento la regla que prevalece es que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos; por lo que lo esencial del control será determinar si la entidad le dio fiel cumplimiento, en primera instancia a lo normado para la adjudicación del acto público.

Ya en cuanto al examen del caso, consideramos indispensable reiterar cuál es el papel o competencias de la Comisiones Técnicas, puesto que influyó en la decisión de la entidad.

3. Competencias técnicas de la adjudicación conferida al Informe de la Comisión Verificadora

La normativa constituida en el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas, que se refiere al funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora, señala lo siguiente:

“Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas,



considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

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

...
...

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

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

...". (Lo resaltado es del Tribunal).

Según se deduce de la norma citada, los informes de comisión deben contener una debida motivación, conforme al ejercicio profesional consagrado por su idoneidad, que sustente las razones por la cual forja la recomendación, teniendo el deber de aplicar los criterios de evaluación contenido en el pliego de cargos. Así pues, que la opinión y recomendación técnica de los señores comisionados, es un instrumento utilizado para lograr determinado objetivo de la Administración que a su vez redunda en la satisfacción del interés público.

En nuestro derecho precontractual se establece que las comisiones verificadoras o evaluadoras, deben desempeñarse como órganos consultivos de estricta índole técnica, por lo que, a dicho cuerpo de especialistas solo puede pedírseles que realicen evaluaciones en torno del saber científico que deben dominar. Por ello, sus informes pueden ser de mera preparación de la adjudicación, es decir, verificar si se han presentado o no determinados documentos exigidos en el pliego de cargos; o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar, es decir, de opiniones científicas y altamente especializadas, sobre la calidad de los productos, servicios u obras ofertados.

Así pues, que los informes de comisión son instrumentos para un fin superior, que no es más que el de la satisfacción de intereses públicos.

4. El Acto administrativo impugnado

El acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No.63 de 16 de mayo de 2023, por la cual la entidad adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista



al proponente Lcc Ingeniería, S.A., quien ofertó el segundo precio más bajo, por la suma de ciento ochenta y cuatro mil ciento treinta balboas con ochenta y dos centésimos (B/. 184,130.82), con sustento en el Informe de los comisionados del 02 de mayo de 2023, quienes valoraron que cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos. Veamos:

...

Que esta entidad, luego de verificar el procedimiento de la licitación, ha determinado que el proponente CONSTRUCTORA PACIFICO ATLANTICO, S.A. (COPASA), quien presentó inicialmente el precio más bajo, no cumplió a totalidad con los requerimientos del pliego de cargos. Luego de verificar la propuesta con el segundo precio más bajo, se ha determinado que el proponente LCC INGENIERIA S. A., sí cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos y por lo tanto representa los mejores intereses para el Estado.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido observaciones al Informe de Comisión ni presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Presidente de la Junta Directiva, Gerente General y Representante Legal, en ejercicio de sus facultades legales, y teniendo como referencia lo recomendado por el Informe de la Comisión Verificadora,

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2023-2-81-01-08-LP-004122, al proponente LCC INGENIERIA S. A., por la suma de ciento ochenta y cuatro mil ciento treinta balboas con 82/100 (B/.184,130.82).

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.

...

No obstante, como ya mencionamos, dicha decisión fue impugnado por parte del proponente Constructora Pacífico Atlántico, S.A., cuya estimación sustancial se centró en que fue confeccionada en contravención a las normas de contrataciones públicas, objetando el incumplimiento señalado por los comisionados en su informe, puesto que estima que su propuesta si cumple con los requerimientos del pliego de cargos, además que presentó la oferta más baja en precio, por lo que solicita se anule la decisión impugnada y se restablezca el derecho vulnerado manteniendo la adjudicación del acto público.

Por su parte, la empresa beneficiada con la adjudicación del acto público (Lcc Ingeniería, S.A.), en sus alegaciones como tercero alegó que su propuesta si cumple con los requerimientos del pliego de cargos, y que los argumentos del recurrente son subjetivos e infundados que buscan desenfocar el incumplimiento del punto 6 del pliego de cargos.

En tanto, de la postura de los comisionados en este caso, aparentemente, entienden que su labor como técnicos idóneos, se centra en la constatación formal de requerimientos del pliego de cargos, como colaboradores expertos de los entes de control de la contratación pública.

En razón de todo lo expuesto, y en atención al Principio de Motivación, pasamos al análisis de los hechos discutidos, en torno a las actuaciones efectuadas por la entidad, ya que las mismas representan el objeto del Recurso de Impugnación que se ventila en este despacho.



5. Posición argumentativa – jurídica del Tribunal

a. Actuación relevante de la entidad

En primer Informe de Comisión Verificadora calendado 03 de abril de 2023, luego de la verificación de las propuestas, los comisionados determinaron que el proponente que ofertó el precio más bajo (Constructora Pacífico Atlántico, S.A. – B/.178,101.53), cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos recomendando la adjudicación del acto público; sin embargo, dicho informe fue objeto de Acción de Reclamos por parte de la empresa LCC Ingeniería, S.A., publicada el 14 de abril de 2023 en el sistema electrónico, quien cuestionó la recomendación de adjudicación, advirtiendo que dicha propuesta no cumple con el punto 6 del pliego de cargos respecto al cronograma de ejecución.

Mediante Resolución No.463-2023 del 25 de abril de 2023, a razón de la Acción de Reclamos formulada al primer Informe de Comisión, la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante la DGCP), luego de verificar los hechos expuestos por el accionante, decidió anular parcialmente lo actuado por dicha Comisión Verificadora, ordenando un nuevo análisis de la propuesta de menor precio.

Posteriormente, el nuevo Informe de Comisión Verificadora, con fecha 02 de mayo de 2023, a razón de la decisión formulada por la DGCP, determinó que el cronograma de ejecución aportado por la empresa recomendada (Constructora Pacífico Atlántico, S.A.) ciertamente no cumplió con lo exigido en el pliego de cargos; en tanto que procedieron a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo (LCC Ingeniería, S.A. – B/. 184,130.82), valorando que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, por lo que se recomendó la adjudicación del acto público.

Siendo así, en virtud de la última recomendación de la Comisión Verificadora a través del Informe del 02 de mayo de 2023, la entidad mediante Resolución No.63 del 16 de mayo de 2023, resolvió adjudicar el acto público al proponente LCC Ingeniería, S.A., por la suma de ciento ochenta y cuatro mil ciento treinta balboas con ochenta y dos centésimos (B/. 184,130.82).

Ahora bien, sobre las reglas consagrado en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, corresponde verificar el actuar de la Comisión Verificadora, tomando en consideración los aspectos de evaluación por orden del precio propuesto; sin entrar a la competencia misma de la Comisión.

b. Análisis de la propuesta de menor precio

Iniciamos con la propuesta de precio más bajo, presentada por la empresa **Constructora Pacífico Atlántico, S.A. (COPASA)**, por el monto de ciento setenta y ocho mil cientos uno balboas con cincuenta y tres centésimos (B/. 178,101.53).

La documentación que acompañó con su propuesta se ubicó en el sistema electrónico "PanamaCompra", en donde se constató de los archivos adjuntos en formato pdf, que correspondieron con la presentación de todas las exigencias mínimas de obligatorio cumplimiento, así como lo exigido en los otros requisitos de participación, de la siguiente manera: certificación del Registro Público; paz y salvo de renta vigente emitido por la Dirección General de Ingresos; certificado de paz y salvo del pago de cuota obrero patronal a la Caja de Seguro Social vigente;



declaración jurada de medidas de retorsión con firma autenticada por Notario Público; registro de empresa y la Certificación vigente, expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; aviso de operaciones; declaración de incapacidad legal para contratar; paz y salvo emitido por el Ministerio de Ambiente; carta de adhesión a principios de sostenibilidad; carta de adhesión a principios de sostenibilidad y el pacto de integridad. Igualmente aportó copia de cédula de identidad personal; desglose de precios, carta de referencia bancaria, declaración jurada notariada sobre la experiencia, cronograma de ejecución y la carta con el personal a cargo de la ejecución del proyecto.

No obstante, con relación a esta propuesta, los comisionados en su Informe de Comisión Verificadora fechado 02 de mayo de 2023, a razón de la decisión formulada por la DGCP, objetaron de incumplimiento el punto 6 de los otros requisitos de participación, referente al cronograma de ejecución, señalando específicamente que el mismo se expresó en trimestres y meses, cuando dicho requisito lo solicitó en semanas, por lo que no cumplió con lo requerido en el pliego de cargos puesto, tal como se expone a continuación:

Según lo solicitado por la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante la Resolución 463-2023 del 25 de abril de 2023, se procedió a verificar el Punto N°6, CRONOGRAMA DE EJECUCION de la propuesta del proponente CONSTRUCTORA PACIFICO ATLANTICO S.A. visible a foja 260 del expediente, a saber:

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
OTROS REQUISITOS				
6	Cronograma de Ejecución. El proponente deberá elaborar un cronograma de desarrollo de actividades requeridas para la ejecución del proyecto de losas de concreto vial a lo interno del COE Curundú; el mismo deberá cumplir estrictamente con los plazos establecidos en este pliego de cargo para la entrega del proyecto. Este cronograma será desglosado de las actividades con sus tiempos de ejecución por semanas. El proponente deberá enviar un cronograma de diagramas de barras por actividades en formato digital (PDF) expresado en semanas y el mismo deberá estar sellado y firmado por un profesional idóneo ante la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos de la República de Panamá.		X	Debido a que el cronograma se encuentra expresado en Trimestres y meses, sin embargo el requisito lo solicita expresado en semanas.

Conforme el requerimiento del numeral 6 de los otros requisitos, los proponentes debieron aportar un cronograma de desarrollo de las actividades requeridas para la ejecución del proyecto, cumpliendo estrictamente con los plazos establecidos en el pliego de cargos para su entrega, con el desglose de las actividades expresado en semanas, sellado y firmado por un profesional idóneo; cuya exigencia es un documento subsanable.

Ahora bien, al analizar el cronograma de ejecución aportado, se apreció que describió las tareas o actividades a realizarse para el objeto contractual, ciertamente con una duración expresado en días para la ejecución, identificando la fecha en que iniciarían dichas actividades, cuyo diagrama de barras por actividad se expresó en meses, debidamente firmado por el personal idóneo, comprometiéndose a entregar la obra dentro de los 120 días calendario estipulados; no así detalló el cronograma en semanas como lo exigió el pliego de cargos. Sin embargo, somos del criterio que las unidades de medida, como las semanas (que exigió el pliego), pudieron ser discernida en su desagregación unitaria, como sería el caso de los días, con tan solo hacer simples deducciones matemáticas, que en nada impide que se sepa, a ciencia cierta, el momento en que se pretende realizar la tarea o actividad a contratar, más aún que las condiciones especiales del pliego de cargo (Capítulo II), específicamente en el punto 13.2, el plazo para la entrega del objeto contractual se



estableció en 120 días calendario, partiendo de la notificación de la orden de proceder, por lo que el proponente al momento de remitir su oferta, quedó comprometido en terminar la obra dentro del plazo señalado, en virtud que aceptó sin restricciones ni objeciones las condiciones establecidas en el pliego de cargos¹, incluyendo el plazo de entrega, en cumplimiento de lo dispuso por la norma de contrataciones públicas.

Pues bien, respecto al incumplimiento abordado por los distinguidos comisionados, esta colegiatura no compartió la postura sobre la valoración formalista que se le dio al numeral 6 referido, olvidando que la propuesta debe ser revisada desde la perspectiva integral, que va más allá del simple cotejo; máxime cuando el cronograma aportado describió la información sustancial, lo que debió dejar de lado la parte formal y en todo caso, pudo hacer uso de la facultad conferida en el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas, a efectos de pedir aclaraciones y explicaciones al respecto; escenario este que nos llevó advertir que se realizara nueva verificación parcial de la propuesta de menor precio, por parte de los comisionados designados para este acto público, en atención a sus competencias exclusivas sobre la verificación o evaluación de las propuestas.

c. Nueva evaluación de la propuesta de menor precio

Este Tribunal mediante Resolución No.021-2023 PLENO/TACP de 26 de junio de 2023, (Media Previa), resolvió anular de manera parcial, el Informe de la Comisión Verificadora con fecha 02 de mayo de 2023, y ordenó por conducto de los mismos comisionados, nueva evaluación parcial a la propuesta de menor precio (Constructora Pacífico Atlántico, S.A.), circunscrita específicamente al cronograma de ejecución (numeral 6 "Otros Requisitos").

En consecuencia, tomando en consideración las observaciones advertidas por este Tribunal, el nuevo Informe de la Comisión Verificadora fechado 30 de junio de 2023, publicado en el sistema electrónico esa misma fecha, como resultado de la evaluación parcial del punto 6 de los otros requisitos de participación, referente al cronograma de ejecución, determinó que la propuesta de menor precio cumplió con lo requerido en el pliego de cargos, recomendando la adjudicación del acto público. Veamos:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a 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 CONSTRUCTORA PACIFICO ATLANTICO, S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

En este sentido, este cuerpo colegiado comparte la opinión de los comisionados en cuanto a la valoración sobre la propuesta con el precio más bajo, siendo competencia exclusiva de los comisionados la verificación o evaluación de las propuestas, medida que se cumplió dentro del presente acto público, puesto que ha sido la propia comisión, amparada por la facultad que la ley le otorga, la cual dispuso su recomendación para declarar desierto el acto público, conforme las consideraciones plasmadas en su informe.

¹ Ver artículo 46 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006.



Tal como ya se expuso, la tarea encomendada a los comisionados, conlleva el examen integral del contenido sustancial de toda la documentación aportada por los proponentes, ajustándose a lo que demanda el pliego de cargos, haciendo prevalecer los principios generales de la contratación pública, siendo que los informes de las comisiones deben facilitar el acceso a soluciones de obras, en este caso, requerido por la entidad, para la reposición y reparación de losas de concreto vial deterioradas, además del sellado de juntas y grietas en el Centro de Operación y ejecución Curundú, específicamente los hangares 1015 y 1012, y vías de acceso.

En este orden de ideas veamos con detenimiento el cronograma de actividades propuesto por la empresa Constructora Pacífico Atlántico, S.A (COPASA):

Id	Modo de tarea	Nombre de tarea	Duración	Comienzo
1		REPOSICION Y REPARACION DE LOSAS DE CONCRETO	120 días?	lun 03/20/23
2		TRABAJOS PRELIMINARES	2 días?	lun 03/20/23
3		Inicio	1 día?	lun 03/20/23
4		Movilización y campamento.	2 días	lun 03/20/23
5		EJECUCIÓN DE LA OBRA	118 días?	mié 03/22/23
6		Demolición y remoción de pavimento vial deteriorado.	15 días	mié 03/22/23
7		Excavación de material desechable.	15 días	vie 03/31/23
8		Compactación de suelo natural.	15 días	lun 04/10/23
9		Suministro y colocación de geotextil tejido triaxial de separación.	15 días	vie 04/14/23
10		Suministro, colocación y compactación de matacán a 0.30 metros.	15 días	jue 04/20/23
11		Suministro, colocación y compactación de material selecto a 0.30 metros.	25 días	mié 04/26/23
12		Suministro, colocación y compactación de capa base a 0.20 metros.	35 días	vie 05/05/23
13		Suministro y construcción del pavimento de concreto reforzado a 650 PSI a flexión de 0.20 m a 28 días.	65 días	mié 05/17/23
14		Servicio de calidad de compactación y controles del concreto por un laboratorio.	50 días	sáb 06/03/23
15		Suministro e instalación de sellado con material bituminoso de juntas entre las nuevas losas de concreto	40 días	jue 06/15/23
16		Limpieza general, incluye el bote de desechos generados en la obra.	4 días	mar 08/01/23
17		Fin	1 día?	sáb 08/05/23



Es de destacar la cuarta columna del cuadro, en donde se identifica la duración de los trabajos, y según se deduce, se platean en términos de días.

En lugar de lo anterior, la propuesta presentada por la empresa Constructora Pacífico Atlántico, S.A. (COPASA), quien ofertó el precio más bajo (B/. 178,101.53), **debe resultar merecedora de la adjudicación del acto público**, puesto que se comprobó que cumple con los requerimientos del pliego de cargos, tal como fue valorada y reconocida por los propios miembros de la Comisión Verificadora.

Ahora bien, despejadas las presuntas contradicciones en esta causa, en torno al cumplimiento del pliego de cargos, se aprecia que le asiste la razón al impugnante por las razones ya motivadas, por lo que corresponde pronunciarnos sobre nuestra decisión.



6. Decisión del Tribunal

Luego de nuestro examen deliberativo, resulta de suma importancia señalar que esta instancia de control ha observado como la entidad haya desmeritado la propuesta de menor precio, sobre la base de una excesiva formalidad, cuando ha debido ser su postura el procurar que se apliquen las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, a objeto de garantizar la eficiencia administrativa, permitiendo la escogencia de la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar.

Según se deduce de la propuesta de la empresa Constructora Pacífico Atlántico, S.A (COPASA), es fácilmente deducible el cronograma de trabajos, pues solo bastaría una simple conversión de semanas o meses a días. Es más, en la cuarta columna de su cronograma, la empresa incluso identifica sus servicios en términos diario. Esto dicho en términos del digesto: "*Nihil tam naturale est, qua meo genere quifque dissolvere quo colligatum est*", es decir, nada es tan natural, como disolver algo por el género por el cual fue contraído. Lo cual puede significar para nuestro caso que, no debe ser imposible o extremadamente engorroso, el deducir los meses o semanas por la unidad que los compone, es decir, los días.

Cónsono con los postulados del *Principio de Eficacia*, contemplado en el artículo 29 de la Ley 22 de 2006, los sujetos del procedimiento de selección de contratista harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados. Veamos:

"Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.
2. Los servidores públicos concebirán el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo." (Lo subrayado es del Tribunal).

Por otra parte, el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, tipificado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, señala la responsabilidad de los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista al momento de desempeñar sus funciones, tratándose de los integrantes de comisiones de evaluación, que los mismos están obligados a actuar con estricto apego a la ley, y a los criterios y metodologías contenidas en el pliego de cargos.

Bajo este escenario, es de suma relevancia resaltar la declaratoria de adjudicación de los actos de selección de contratistas, regulada en el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, el cual dispone lo siguiente:



“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).

En atención a lo anteriormente expuesto, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la propuesta de precio más bajo, sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“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”. (Lo resaltado es del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

“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 es del Tribunal).

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos de la Resolución No.63 de 16 de mayo de 2023, emitida por TRANSPORTE MASIVO DE PANAMÁ, S.A., por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No. 2023-2-81-01-08-LP-004122, por las razones motivadas.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Licitación Pública No. 2023-2-81-01-08-LP-004122, a la empresa Constructora Pacífico Atlántico, S.A. (COPASA), por la suma de ciento setenta y ocho mil ciento uno balboas con cincuenta y tres centésimos (B/. 178,101.53), por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente de la Fianza de Impugnación No. 12-40-2000807, emitida por La Regional de Seguros, S. A., el 26 de mayo de 2023, por un límite máximo de responsabilidad de veintinueve mil setecientos diecisiete balboas con veintiséis centésimos (B/. 29,717.26), según Diligencia de Consignación No. 071-2023 del 26 de mayo de 2023 que reposa a folio 028 del expediente del Tribunal.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

QUINTO: 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.

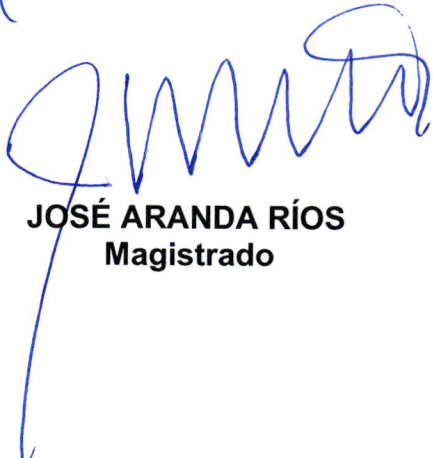
SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.090-2023, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General



'23 JUL- 7 AM 11:30

RECIBIDO

TACP