



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 089-2023

RECURRENTE: QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución de Adjudicación No. 029 de 16 de mayo de 2023, emitida por el INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN), por medio de la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN N°111-2023-Pleno/TACP de 27 de junio de 2023 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que, la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único 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, declaración de desierto 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:



El INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN), 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, publicó en el portal electrónico “PanamaCompra”, el día 04 de abril de 2022, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 11 de julio 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°2022-2-66-0-99-LP-019300, cuyo objeto contractual es el “**SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHLLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL.**”

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron abiertas el mismo día de la entrega, es decir, el día 11 de julio de 2022 desde las 10:01 de la mañana, siendo recibidas las siguientes propuestas:

Propuestas Recibidas

Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
<u>Quifar International, S.A.</u>	<u>Ver Propuesta</u>	11-07-2022 09:42 a.m.	2,410,498.40
<u>ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P. S.A</u>	<u>Ver Propuesta</u>	11-07-2022 09:04 a.m.	3,188,078.53

Que el Informe de Comisión Verificadora del acto público en estudio, fechado 15 de julio de 2022, en el cual se recomienda la adjudicación al proponente **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, debido a que cumple con todos los requisitos del pliego de cargos, fue publicado en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el día 19 de julio de 2022, a las 12:09 p.m., según lo dispuesto en artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, a saber:

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 Quifar International, 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 15 día(s) del mes de julio de 2022.

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

Firma: 
Nombre: Evelyn Rios
Cédula: 4-744-1114

Firma: 
Nombre: Ana Maria Santamaria
Cédula: 6-751-2429

Firma: 
Nombre: Edwin Moreno
Cédula: 4-149-860



Posteriormente, el presentó Acción de Reclamo en contra del Informe de la Comisión Verificadora fechado 15 de julio de 2022, ante la Dirección General de



Contrataciones Públicas, dicha Acción de Reclamo fue resuelta mediante Resolución N°982-2022 de 05 de agosto de 2022, y así se dispuso:

PRIMERO: ANULAR PARCIALMENTE lo actuado por la Comisión Verificadora en su Informe de Comisión publicado el 19 de julio de 2022, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" dentro del Acto Público No. 2022-2-66-0-99-LP-019300, convocado por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES** bajo la descripción **"SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMETHYLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL"**, con un precio de referencia de **TRES MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SESENTA BALBOAS CON 86/100 (B/. 3,879,260.86)**.

SEGUNDO: ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda a realizar, a través de la **MISMA COMISIÓN VERIFICADORA**, un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, específicamente en el punto 10 de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico, siguiendo el procedimiento que establece artículo 58 Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, motivando de manera clara las razones en las que sustentan su dictamen, en el término que establece el Artículo 69 Lex Cit. y conforme a las directrices expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

Por lo anterior, acatando lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, la misma Comisión Verificadora del acto público en estudio, realizó un segundo análisis parcial de la propuesta presentada por **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, presentando a la entidad un Segundo Informe de la Comisión Verificadora, fechado 19 de agosto de 2022, y determinó lo siguiente:

Luego de realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, específicamente en el punto 10 de la Sección de "otros requisitos del Pliego de Cargos Electrónico", siguiendo el procedimiento que establece el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020", la Comisión Verificadora realizó una nueva revisión a las Cartas de Experiencia, encontrando los siguientes aspectos:

1. La Carta Expedida por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) cumple con lo solicitado en el Pliego de Cargos debido a que las Fechas de los contratos estipulan que desde el año 2014, **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.** ya tenía experiencia en la comercialización, suministro y manejo del producto.
2. La Carta Expedida por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) no cumple con lo exigido en el Pliego de Cargos, debido a que solo indica que se le adjudicó un contrato el 9 de diciembre de 2011, pero no indica la duración del mismo, por lo que no se puede concluir de la experiencia con Contratos de duración mínima de 12 meses.
3. La Carta de referencia privada emitida por Productos Toledano, no contiene la Certificación del Químico Idóneo que certifique la experiencia de la empresa y la calidad del producto.

En consecuencia, la Comisión Verificadora concluye que **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, incumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos Electrónico y se procede a verificar la propuesta del proponente: **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P., S.A Y ADVANCE LABORATORIOS C.A.**, tal y como lo establece el Artículo 42 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el pliego de cargos:

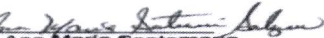
RECOMENDACIONES:

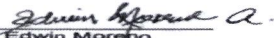
De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 y 42 (acápito 11) del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea declarado desierto, debido a que ambos proponentes **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.) CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P., S.A. Y ADVANCE LABORATORIOS C.A.**, incumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos Electrónico.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 19 día(s) del mes de agosto de 2022.

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

Firma: 
Nombre: Evelyn Ríos
Cédula: 4-744-1114

Firma: 
Nombre: Ana María Santamaría
Cédula: 8-751-2429

Firma: 
Nombre: Edwin Moreno
Cédula: 4-149-860

Indicar cédula del comisionado.



Así las cosas, nuevamente el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), presentó Acción de Reclamo en contra del Informe de la Comisión Verificadora fechado 19 de agosto de 2022, ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, dicha Acción de Reclamo fue resuelta



mediante Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022, la cual dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR PARCIALMENTE el Segundo Informe de la Comisión Verificadora publicado el día 23 de agosto de 2022, dentro del Acto Público N°2022-2-66-0-99-LP-019300, convocado por el INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES, cuya descripción es "SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHLLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL", con un precio de referencia de TRES MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SESENTA BALBOAS CON 86/100 (B/.3,879,260.86).

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 CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, a efectos que se verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 10 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico, y se proceda a emitir un Nuevo Informe de Verificación Parcial, debidamente motivado y atendiendo a las normas que regulan el procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública" y dentro del término que establece el Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, de acuerdo a todas y cada una de las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

Sin embargo, la entidad decidió rechazar las propuestas recibidas dentro del acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300, cuyo objeto contractual es el "SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMENTHLLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL", por medio de la Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023, manifestando en sus motivaciones que por causas de orden público e interés social considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público. (Visible en el portal electrónico "PanamaCompra", la cual fue publicada el 25 de enero de 2023, a la 01:47 p.m.)

En consecuencia, el CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS (conformado por las empresas ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.), presentó escrito de recurso de impugnación en contra de la Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023, por medio de la cual se rechazan las propuestas recibidas dentro del acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300.

Dicho recurso de impugnación fue admitido por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante la Resolución N°011-2023/TACP de 02 de febrero de 2023 (Admisión) y resuelto por medio de la Resolución N°039-2023- PLENO/TACP de 28 de febrero de 2023 (Decisión), revocó los efectos de la Resolución Ejecutiva N°08-2023 de 23 de enero de 2023, y retrotrajo el procedimiento de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300, en el sentido de ordenarle al INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN) cumplir con el debido proceso



aplicando el principio de legalidad y acatar lo dispuesto por la **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS** mediante la **Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022**, que **ANULÓ PARCIALMENTE** el Segundo Informe de la Comisión Verificadora fechado 19 de agosto de 2022 y **ORDENÓ** a la misma Comisión Verificadora realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), a efectos de que se verifique nuevamente la propuesta y el cumplimiento o no del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos y se **PROCEDA A EMITIR UN NUEVO INFORME DE VERIFICACIÓN PARCIAL** debidamente motivado y atendiendo las normas del procedimiento.

En consecuencia, la Comisión realizó un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), a efectos de verificar nuevamente la propuesta y el cumplimiento o no del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos y emite un Nuevo Informe Parcial fechado 29 de marzo de 2023, a saber:



IDAAN

INSTITUTO DE ACREDITACIÓN Y ASESORÍA NACIONAL

NUOVO INFORME PARCIAL DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 29 de marzo de 2023

Elaborado por: Juan Antonio Duruel, Director Ejecutivo, del Instituto de Acreditación y Asesoría Nacional (IDAAN)

En atención a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante Resolución No. 039-2023 Pleno/TACP de 26 de febrero de 2023, en su Segundo punto de la parte Resolutiva, donde emite: "Ordenarse a la entidad licitante cumplir con el debido proceso aplicando el principio de legalidad y acatar lo dispuesto por análisis parcial de la propuesta presentada por Consorcio Ecogreen Polimeros (conformado por las empresas Ecogreen Management Panama, E.M.P.S.A. y Advance Laboratorios, C.A.) a efectos de que se verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 10 de la sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos y se proceda a emitir un nuevo informe de verificación parcial debidamente motivado y atendiendo las normas del procedimiento"

La Comisión Verificadora del Acto Público No. 2022-2-65-0-89-LP-015390 para suministro de 987,456.00 LITROS DE POLÍMERO CATIONICO POLY DIMETHYLHIDROGENO CLORIDE (POLY DIMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTERILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, fue convocada para reunirse el día 18 de septiembre de 2022 para que emitiese un Nuevo Informe Parcial, según lo ordenado por la Dirección de Contrataciones Públicas mediante Resolución No. 1132-2022 del 12 de septiembre de 2022.

Esta Comisión emitió su respectivo Informe Parcial fechado el 19 de septiembre de 2022, presentando los resultados de informe de verificación que se puede observar en las fijas 180 y 191 del presente expediente.

Debido a que las condiciones que se presentaban actualmente no han cambiado desde la emisión del informe mencionado, del 18 de septiembre de 2022, la Comisión Verificadora se manifiesta en su decisión de que el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P. S.A Y ADVANCE LABORATORIOS C.A.)**, cumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos.

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 y 40 (adjunto 11) del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, recomendarías que el presente Acto Público se adjudique, a **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P. S.A Y ADVANCE LABORATORIOS C.A.)**, debido a que cumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos (Escribirlo).

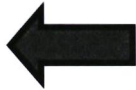
Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 29 días(x) del mes de marzo de 2023.

Fundamento legal: Artículo 55 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020.

Firma: 
Nombre: David Ríos
Cédula: 4-744-1114

Firma: 
Nombre: Ana María Sandoval
Cédula: 6-751-2429

Firma: 
Nombre: Edwin Moreno
Cédula: 6-149-890





El **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de selección de contratista por licitación pública basado en la recomendación realizada por la Comisión Verificadora en su fecha 29 de marzo de 2023, decidió adjudicar el acto público N°**2022-2-66-0-99-LP-019300**, mediante la **Resolución de Adjudicación No.029 del 16 de mayo de 2023**, al **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), por un precio de B/. 3,188,078.53, por haber cumplido con todos los requisitos del pliego de cargos y, 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 el día 19 de mayo de 2023, a las 3:58 p.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 26 de mayo de 2023, el licenciado **BOLIVAR SANCHEZ BERNAL**, quien actúa en calidad de apoderado especial de **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la **Resolución de Adjudicación No.029 del 16 de mayo de 2023**, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, por medio de la cual se adjudicó al **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), por un monto de B/.3,188,078.53, el acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-2-66-0-99-LP-019300** (Poder y Recurso de impugnación visible de foja 012 a 039 del expediente del Tribunal).

Que, el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso Impugnación su afianzamiento constituido en Fianza de Impugnación N°**FIAN-15300000035964 de 25 de mayo de 2023**, emitida por **MAPFRE PANAMÁ, S.A.** a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, teniendo como beneficiarios al **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN) / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por un monto de **TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON 09/100 (B/.387,926.09)**; cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia del acto público, cuya diligencia de consignación reposa a folio 044 del expediente del Tribunal.



III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto atacado lo constituye la **Resolución de Adjudicación No.029 del 16 de mayo de 2023**, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, por medio de la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por licitación pública N°**2022-2-66-0-99-LP-019300**.

IV. PRETENSIONES DEL RECURRENTE:

El Licenciado **BOLIVAR SANCHEZ BERNAL**, quien actúa en calidad de apoderado especial de **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, sustentó su recurso de impugnación con fundamento en los siguientes hechos:

1.Que, la Resolución objeto de impugnación está basada en la recomendación que emite la Comisión Verificadora en el Nuevo Informe Parcial con fecha 29 de marzo de 2023, publicado en el portal electrónico el 11 de abril de 2023, señalando lo siguiente:

Esta Comisión emitió su respectivo Informe Parcial fechado el 19 de septiembre de 2022, presentando los resultados de Informe de Verificación que se puede observar en las fojas 190 y 191 del presente expediente.	
Debido a que las condiciones que se presentan actualmente no han cambiado desde la emisión del informe mencionado, del 19 de septiembre de 2022, la Comisión Verificadora se mantiene en su decisión de que el CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P., S.A Y ADVANCE LABORATORIOS C.A. cumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos	
RECOMENDACIONES:	
De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 y 42 (acápito 11) del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público se adjudique, a CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P., S.A Y ADVANCE LABORATORIOS C.A. debido a que cumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos Electrónico.	
Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 29 día(s) del mes de marzo de 2023.	

2.Que, como puede observarse la Comisión no ha publicado en el portal electrónico de Contrataciones Públicas ningún informe con fecha 19 de septiembre de 2022, tal como menciona el informe objeto de análisis de la misma Comisión, por lo que se incurre a violaciones al Debido Proceso establecido en nuestra Carta Magna y en el artículo 32 de la ley de Contrataciones Públicas, así como también se violenta los Principios de Publicidad contenido en el artículo 30 y el Principio de Transparencia establecidos en los artículos 26, numerales 2,3 y 5 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas.

3. Que, las normas de Transparencia de la Ley de Contrataciones Públicas, no requieren interpretación, puesto que el Nuevo Informe Parcial de la Comisión Verificadora publicado el 11 de abril de 2023, que recomendó la adjudicación al Consorcio, NO se observa una MOTIVACIÓN DETALLADA, en la selección del contratista del referido acto público, tal cual lo exige el No.5 del artículo 26 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, así como lo ordeno el TACP mediante Resolución No.039-2023 de 28 de febrero de 2023 (Decisión), que ordena a la entidad licitante que la Comisión Verificadora realice la **“revisión del cumplimiento o no del punto 10 de la Sección “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos de la propuesta presentada por el CONSORCIO”**, exigiendo la emisión de un nuevo informe de verificación parcial **DEBIDAMENTE MOTIVADO** y atendiendo las normas del procedimiento.



4. Que, el Nuevo Informe Parcial de la Comisión Verificadora fechado 29 de marzo de 2023, publicado el 11 de abril de 2023, indica lo siguiente:

Esta Comisión emitió su respectivo Informe Parcial fechado el 19 de septiembre de 2022, presentando los resultados de Informe de Verificación que se puede observar en las fojas 190 y 191 del presente expediente.

Debido a que las condiciones que se presentan actualmente no han cambiado desde la emisión del informe mencionado, del 19 de septiembre de 2022, la Comisión Verificadora se mantiene en su decisión de que el CONSORCIO ECOGREEN POLÍMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P., S.A Y ADVANCE LABORATORIOS C.A., cumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos

5. Lo que se lee en líneas anteriores, no es un análisis técnico ni mucho menos motivado, sino más bien un informe contradictorio, puesto que el informe precedente de la Comisión Verificadora es con fecha 19 de agosto de 2022, publicado en el portal electrónico el 23 de agosto de 2022 (es decir el segundo informe de la Comisión), **declaró el ACTO DESIERTO**, y la “**motivación**” sugerida por la Comisión Verificadora no concuerda con la frase: “**se mantiene en su decisión**”, es decir, el Nuevo Informe Parcial de la Comisión Verificadora del 29 de marzo de 2023, objeto de Impugnación, no es coherente con lo recomendado por la misma comisión en su segundo informe y por supuesto NO acata el ordenamiento dictado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, puesto que no está debidamente motivado, ni siquiera fundamenta la revisión del cumplimiento del punto 10 del pliego de cargos electrónico supra citado. Lo que se observa es decidir sin el más mínimo elemento de revisión técnica sobre lo ordenado por el TACP una decisión contradictoria.

6. Que, téngase en cuenta que esta MISMA COMISIÓN VERIFICADORA, en su análisis minucioso, lo hace de forma distinta al revisar la propuesta de mi representada, así consta en el Informe del 19 de agosto de 2022, publicado el 23 de agosto de 2022, donde realiza una motivación que descalifica a mi representada, pero en cambio en la propuesta del CONSORCIO, se observa lo contrario en el informe de la comisión objeto de impugnación, que carece de una actuación imparcial en violación al Principio de Igualdad de Oportunidades de los Proponentes.

7. Que, para las Cartas de Experiencia -Referencias Privadas, se les solicita tres requisitos adicionales que son esenciales para su validez en el acto público:

- Documento que demuestre la existencia de la empresa,
- Certificación del Químico Idóneo de la experiencia de la empresa y la calidad del producto,
- Copia del Contrato, orden, factura, cuenta o documento legal que demuestre el servicio propuesto como experiencia.

8. Que, en el caso de las Cartas de Experiencia -Referencias Privadas, presentadas en el acto de apertura de 12 de julio de 2022, por el CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS, se tienen a las siguientes empresas extranjeras:

- ❖ Q-VAR, C.A. del 26 de abril de 2022.
- ❖ Representaciones Nal-Van, C.A. del 21 de abril de 2022.

9. Que, con la carta de Q-VAR, C.A. del 26 de abril de 2022, solo se aportaron los Contratos de suministro 2015 fechado 16 de febrero de 2015 y el Contrato de Suministro 2016 fechado 16 de febrero de 2016, que esta referencia privada de Q-VAR, C.A., no acreditó los siguientes elementos esenciales, para dar veracidad y trazabilidad a la supuesta experiencia acreditada por el Consorcio: Copia de la Orden de Compra, Copia de la Factura Comercial correspondiente y Copia de la presentación del Estado de Cuenta del Cliente.

Todos estos elementos deben ser documentados junto con la carta de experiencia por Referencia Privada, que son exigibles en el Punto 10 de “Otros Requisitos” del



Pliego de Cargos del acto público, para que se tenga como válida la carta de referencia.

10. Que, esta Carta de Referencia privada aportada por el CONSORCIO No cumple con los requisitos exigidos en el Punto 10 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos electrónico, en virtud de que carece de estos elementos exigibles que puedan demostrar su veracidad y trazabilidad para comprobar y acreditar la supuesta experiencia en relación con el Suministro, manejo, transporte, uso de un producto denominado POLÍMERO CATIÓNICO para uso en el tratamiento de Agua Potable o de consumo humano. Observamos que en los Contratos de Suministro 2015 y 2016, proporcionados con la empresa venezolana QVAR CA, identificado como el tercero o el cliente que da Carta de Referencia privada al CONSORCIO, obsérvese que no se especifica que el Uso del Producto sea para el Tratamiento de agua Potable.

11. Que, el cliente del CONSORCIO identifica en su contrato de suministro aportados con fecha 2015 y 2016, que el giro normal de su negocio o actividad económica está en torno al TRATAMIENTO DE AGUAS Y TORRES DE ENFRIAMIENTO y NO precisa si el producto es para ser usado en el Tratamiento de agua potable o de consumo humano: la omisión Verificadora al momento de revisar los Contratos de Suministros 2015 y 2016, que acompañan la Carta de Referencia privada de la empresa Q-VAR,C.A. no consideraron en su análisis la existencia de los diversos tipos de tratamiento de aguas, de acuerdo con la actividad económica de la empresa.

12. Que, la carta de referencia debe ser coherente con la actividad que realiza el cliente que otorga dicha carta, en relación con el uso del producto Polímero Catiónico para el Tratamiento de Agua Potable.

13. Que, este análisis debió ser minucioso por parte de la Comisión Verificadora en su nuevo informe parcial, pues son elementos que soportan la veracidad de la referencia privada proveniente del extranjero, debe ser dada con precisión y certeza en cuanto al uso del producto Polímero Catiónico para el Tratamiento de Agua Potable. La Comisión Verificadora debió ser más objetiva y cuidadosa en su análisis o verificación, esta condición no debe quedar en dudas en el proceso de selección del contratista, pues es un tema de salud pública e interés público, que debe ser claro y específico y se está incumpliendo el punto 10 de la Sección "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos.

14. Que, en la Carta de referencia privada de la empresa Representaciones Nal-Van,C.A., se aportaron los Contratos de Suministros de Productos Químicos, Renovación Contrato Enero Diciembre 2015 y Contrato de Suministro de Productos Químicos Renovación Contrato Enero Diciembre 2016. Esta referencia privada, al igual que la anterior tampoco se acreditó Copia de la Orden de Compra, Copia de la Factura Comercial correspondiente y Copia de la presentación del Estado de Cuenta del Cliente, todos estos documentos son exigibles en el punto 10 de la Sección "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos. Esta referencia privada también carece de estos elementos exigibles para dar veracidad y trazabilidad de la supuesta experiencia en relación con el Suministro, manejo, transporte, uso de un producto denominado POLÍMERO CATIÓNICO para uso en el tratamiento de Agua Potable o de consumo humano. Tampoco se observa una atestación notarial de la firma de la persona que representa a QVAR, C.A., sino que le da validez mediante una Declaración Jurada por interpuesta persona que forma parte de una de las empresas del Consorcio.

15. Que, en la Certificación del Químico Idóneo que certifica la experiencia de la empresa y la calidad del producto, que el supuesto químico idóneo responde a una de las empresas que conforman el Consorcio, pues el mismo reconoce que es el responsable del aseguramiento de la Calidad de Advance Laboratorios desde el año 2010, permitiendo la Comisión Verificadora que el consorcio se autocalifique



como Juez y Parte, en lugar de presentar una certificación por parte de un Tercero (Cliente o Beneficiario) que acredite la experiencia del proponente y la calidad del producto, y no es lo que dice, ni debe interpretarse en el Pliego de cargos en su numeral 10 de Otros Requisitos.

16. Que, nos vemos avocados a interpretar que la frase "Certificación del químico idóneo que acredite la experiencia y calidad del producto" le corresponde al Químico Idóneo de la empresa que emite la referencia, puesto que es quien recibe el producto como usuario final y NO al químico del CONSORCIO, pues sería ilógico pensar que una empresa que compre o utilice estos productos para el tratamiento de agua potable o de consumo humano no cuenten con un Químico Idóneo que certifique la Calidad del Producto y del Agua de consumo humano, pues es un tema de Salud Pública que exige estos profesionales en el Tratamiento del Agua Potable, siendo así las cosas, la Comisión Verificadora no interpreta correctamente sobre la base del Uso y la Costumbre de la frase, así como las Normas gramaticales que son imperativas en su sentido literal.

17. Que, sobre la idoneidad del químico. No se observa en la Certificación Aportada por el Químico del CONSORCIO, que quien firma la Certificación sea un personal técnico con idoneidad tal como lo exige el punto 10 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos con la frase "QUIMICO IDONEO", condición relevante y de gran importancia para acreditar la competencia de un personal técnico idóneo que obtuvo su titulación en el extranjero y que debe ser reconocido por un ORGANISMO TÉCNICO que lo reconozca como QUIMICO IDONEO, en el caso de nuestro País, los químicos idóneos son reconocidos por la JUNTA TECNICA NACIONAL DE QUIMICA, entidad que emite un número de Registro y un número de idoneidad al químico solicitante, luego de verificar los requisitos exigidos por Ley para acreditarlo como Químico Idóneo. La profesión del químico en Panamá está regulada por la Ley No. 45 del 07 de agosto de 2001, y por mandamiento normativo en los artículos 5 y 16 de la precitada Ley, solo puede reconocer una Certificación o Dictamen de un Químico Idóneo Extranjero siempre y cuando una entidad u organismo técnico extranjero lo acredite como Químico Idóneo, en este caso particular no se observa esta formalidad.

18. Que, por otra parte, se tienen que las carta de experiencia por Referencia Privada son de empresas extranjeras, es menester realizar un simple análisis de la documentación aportada que debió verificar la Comisión Verificadora, en este caso particular se observa que quien hace la DECLARACIÓN JURADA sobre la supuesta CERTIFICACIÓN DEL QUIMICO [DONEO QUE ACREDITA LA EXPERIENCIA Y LA CALIDAD DEL USO DEL PRODUCTO POLÍMERO CATIÓNICO, lo realiza la señora MARIA SENA BONAIUTO, quien es la Directora de la empresa ADVANCE LABORATORIOS, empresa que forma parte del CONSORCIO, quien se presenta ante el Notario, para reconocer la competencia e idoneidad del supuesto QUIMICO DONEO, identificado como JAMES JOHAN POSADA PULGARIN, quien No se presenta personalmente ante el Notario para dar Fe bajo Declaración Jurada de la supuesta idoneidad y diplomas que ostenta.

19. Que, La Declaración Jurada mediante interpuesta persona y que no es el supuesto químico idóneo, no reúne la formalidad legal para su validez en la República de Panamá, pues tratándose de una certificación técnica de un profesional de la química que lo realiza en el extranjero, debe cumplir con la formalidad legal y que según lo visto en la Certificación del químico idóneo aportada por el CONSORCIO, no lo hace personalmente el supuesto Químico ante el Notario tal cual lo exige nuestra normativa en la República de Panamá, recordemos que esta Certificación está dirigida a una Autoridad Estatal, el Director Ejecutivo del IDAAN y es una formalidad legal importante que debe ser relevante en materia de SALUD PÚBLICA.

20. Que, tampoco se observa en la Certificación del QUIMICO DEL CONSORCIO un sello o ATESTADO NOTARIAL (Nota de Autenticación por Notario), que da



certeza de identidad de quien firma el documento es la persona que reconoce su firma. Obsérvese el documento "CERTIFICACIÓN DE QUÍMICO SOBRE EXPERIENCIAS" del 30 de junio de 2022, aportado por el CONSORCIO donde aparece la firma del señor JAMES JOHAN POSADA PULGARIN.

21. Adicional en la CERTIFICACIÓN DEL QUÍMICO DEL CONSORCIO, señala que la experiencia en el uso del Polímero es de uso como FLOCULANTE y la practica técnica de parte de la institución es que el USO del producto polímero catiónico solicitado en el numeral 8 del pliego de cargos es para ser usado como elemento pues son dos tipos de usos distintos que debe ser objeto de análisis, para mayor comprensión se cita la norma técnica AWWA B453-2019, que son aplicables a polímeros en calidad de uso como floculantes y en la certificación que firma el químico del Consorcio es señalado el uso del producto como floculante, mientras que el aspecto técnico que exige el IDAAN el numeral 8 del pliego de cargos está basado en OTRA Norma Técnica AWWA B4512016, POLÍMERO CATIÓNICO POLY DIALLYLDIMETHYLAMMONIUM CHLORIDE(POLY DADMAC), es para ser usado como coagulante.

En base a todo lo expresado solicita que se **REVOQUE** la **Resolución de Adjudicación N°029 de 16 de mayo de 2023**, proferida por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, y que se ordene realizar los trámites que han sido omitidos en virtud del Principio del Debido Proceso, a fin de que se restablezca el derecho vulnerado a **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**

V. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°070-2023/TACP de 30 de mayo de 2023 (Admisión), previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales 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 el licenciado **BOLIVAR SANCHEZ BERNAL**, quien actúa en calidad de apoderado especial de **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, resolución que fue publicada ese mismo día en el portal electrónico "PanamaCompra", corriéndose traslado del recurso presentado al **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada remitiera a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", dentro del término de tres (3) días hábiles, el Informe de Conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

De acuerdo con las constancias procesales del expediente jurídico, el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, el día 05 de junio de 2023, publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el informe de conducta, en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad.



VII. ALEGACIONES DE TERCEROS:

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, el día 06 de junio de 2023, vía correo electrónico según consta en el Informe de Trámite fechado 14 de junio de 2023, el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), presentó alegaciones de terceros, tal y como consta en el expediente jurídico (visible de foja 070 a foja 088, así como en el portal electrónico "PanamaCompra".

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.

Antes de entrar al fondo de la controversia nos pronunciaremos en cuanto al escrito presentado por la recurrente **QUIFAR INTERNATIONAL, S.A.**, en el cual solicita que se tenga por no presentadas las Alegaciones de Terceros, presentada por la Lcda. Julianny Alejandra Eckhoff Hernández, es pertinente manifestar lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 158 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, indica lo siguiente:

"Artículo 158. Procedimiento del recurso de impugnación. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas tendrá dos días hábiles, a partir de su presentación, para la admisión o inadmisión del recurso de impugnación. En caso de que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no cumpla con la admisión o inadmisión en el término establecido en el párrafo anterior, se considerará admitido el recurso, para lo cual se dejará la constancia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Una vez admitido el recurso, por cualquiera de las dos formas establecidas en este artículo, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dará traslado a la entidad correspondiente, la cual deberá remitir a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado, en un término no mayor de tres días hábiles.

Dentro del término señalado en el párrafo anterior, **podrá comparecer cualquier persona en interés de la ley o interés particular para alegar sobre la impugnación presentada.** Los que así comparezcan se tendrán como parte única y exclusivamente dentro de esta etapa.

En caso de que la entidad no remita el informe de conducta en el término establecido, el Tribunal pasará a resolver con lo que conste en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente." (el resaltado es del Tribunal)



Así las cosas y de acuerdo con la norma transcrita tenemos que, la Lcda. Julianny Alejandra Eckhoff Hernández, puede alegar sobre la impugnación presentada en interés de la Ley, al ser una abogada idónea no requiere poder para actuar en interés de la Ley dentro del Recurso de Impugnación, por lo tanto no le asiste la razón al recurrente, de acuerdo con los precedentes del Tribunal que reafirman el contenido íntegro de los principios de debido proceso, transparencia e imparcialidad, lo cual conlleva a no dar mérito a la solicitud presentada.

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 el oferente 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 como 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°2022-2-66-0-99-LP-019300, cuyo objeto contractual es el **“SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALYLDIMENTHLLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL”**, convocado por el **INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN)**, llevándose a cabo el a través del cual la entidad llevó a cabo el día 11 de julio de 2022, el acto de recepción y apertura de propuestas del acto público en mención, cuyo precio de referencia es de **TRES MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SESENTA BALBOAS CON 86/100 (B/. 3,879,260.86)**, en el cual se recibieron las propuestas descritas en la siguiente forma:



Propuestas Recibidas

Proponente	Descripción General	Fecha y Hora Ingreso Propuesta	Precio Propuesto
Quifar International, S.A.	Ver Propuesta	11-07-2022 09:42 a.m.	2,410,498.40
ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P. S.A	Ver Propuesta	11-07-2022 09:04 a.m.	3,188,078.53

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.
8. Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.
9. ..”

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.

De ahí que, recae sobre la entidad contratante la responsabilidad del control del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución determinada por esta, es por razón que esta condición si bien forma parte de la estructuración del pliego de cargos, no obedece a los requisitos de obligatorio cumplimiento ni los requisitos en general para seleccionar al contratista.

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 renuncias a reclamaciones por los 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 a la Legislación Vigente ostenta el control en sede administrativa para evaluar la observancia y estricta aplicación de las normas sobre contrataciones

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



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.

Tenemos que, de las constancias que reposan en el portal electrónico “PanamaCompra”, el día 16 de mayo de 2022, se publicaron las respuestas a las preguntas realizadas en la reunión previa y de homologación celebrada entre la entidad licitante y los posibles proponentes quienes tenían el interés de participar en el acto público de selección de contratista, la cual se llevó a cabo ese mismo día, con el propósito de absolver consultas y de formular observaciones que podrían afectar la participación de los posibles postores en condiciones igualitarias, así como de aclarar cualquier aspecto relacionado con el pliego de cargos u otros documentos entregados. Siendo ello así, se establecieron los ajustes y cambios realizados al pliego de cargos mediante adenda y la entidad licitante publicó el Pliego de Cargos Consolidado, el día 28 de junio de 2022.

Siendo 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, al observar que el recurso de Impugnación incoado nace a raíz de la disconformidad de la recurrente en cuanto a lo plasmado por la Comisión Verificadora en el informe de verificación fechado 11 de abril de 2023, el cual fue ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, alega que los miembros de la Comisión Verificadora cometieron errores en el informe, ya que ninguno de los argumentos utilizados para recomendar la adjudicación del acto público a la propuesta presentada por el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), puesto que incumple el Punto 10 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos.

Este Colegiado, en la búsqueda de la verdad material y procesal con el propósito de desatar la controversia planteada por la recurrente, al ser este acto público de selección de contratista por licitación pública, procedemos con la verificación de la actuación realizada por la Comisión Verificadora y la entidad licitante, y así constataremos si, en efecto, las mismas fueron ejecutadas en estricto apego a la Ley de Contrataciones Públicas y al Pliego de Cargos.



Tenemos que, la Comisión Verificadora de conformidad con la **Resolución N°1132-2022 de 12 de septiembre de 2022,** emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), procedió a realizar un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), a efectos de verificar nuevamente la propuesta y el cumplimiento o no del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos” del pliego de cargos, a posteriormente emite un Nuevo Informe Parcial fechado 29 de marzo de 2023, publicado en el portal "PanamaCompra", el 11 de abril de 2023, a saber:



NUOVO INFORME PARCIAL DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 29 de marzo de 2023
Estrategia: Juan Antonio Durruti, Director Ejecutivo, del Instituto de Asesorías y Asesoramientos Nacionales (IDAAN)

En atención a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante Resolución No. 329-2023 Pleno/TACP del 28 de febrero de 2023, en su Segundo punto de la parte Resolutiva, donde se ordena: "Ordenarse a la entidad licitante cumplir con el debido proceso aplicando el principio de legalidad y acatar lo dispuesto por análisis parcial de la propuesta presentada por Consorcio Ecogreen Polimeros (conformado por las empresas Ecogreen Management Panama, E.M.P.S.A. y Advance Laboratorios, C.A.) a efectos de que se verifique nuevamente el cumplimiento o no del punto 10 de la sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos y se proceda a emitir un nuevo informe de verificación parcial debidamente motivado y atendiendo las normas del procedimiento".

La Comisión Verificadora del Auto Público No. 2022-2-86-3-96-LP-418090 para suministro de 801.406.00 litros de POLIMEROS ECOGREEN POLY (POLY VIOLETA) y 1.000.000 LITROS DE POLY Y OXIGENO PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORAS DE IDAAN A NIVEL NACIONAL, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias, que regula la Contratación Pública en Panamá, fue convocada para reunirse el día 18 de septiembre de 2022 para que emita un Nuevo Informe Parcial, según lo ordenado por la Dirección de Contrataciones Públicas mediante Resolución No. 1132-2022 del 12 de septiembre de 2022.

Esta Comisión emitió su respectivo Informe Parcial fechado el 19 de septiembre de 2022, presentando los resultados de informe de verificación que se puede observar en las fjas 180 y 191 del presente expediente.

Debido a que las condiciones que se presentaban actualmente no han cambiado desde la emisión del informe mencionado, del 18 de septiembre de 2022, la Comisión Verificadora se mantiene en su decisión de que el CONSORCIO ECOGREEN POLIMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P. S.A. Y ADVANCE LABORATORIOS C.A.) cumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos.

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 68 y 69 (adjunto 11) del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Auto Público se adjutique a CONSORCIO ECOGREEN POLIMERO (ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA E.M.P. S.A. Y ADVANCE LABORATORIOS C.A.) debido a que cumple los requisitos del punto 10 del Pliego de Cargos.

Para lo de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 29 días del mes de marzo de 2023.

Fundamento legal: Artículo 68 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: 
Nombre: Carlos Ríos
Cédula: 4-744-1114

Firma: 
Nombre: Ana María Santamaría
Cédula: 6-751-2429

Firma: 
Nombre: Edwin Muñoz
Cédula: 4-149-660



Resulta válido manifestar que la función de la Comisión Verificadora se fundamenta en un proceso valorativo que conlleva un examen integral del contenido sustancial de la documentación aportada por los proponentes; es decir, va más allá de un simple cotejo de documentos en los que se califican positivamente aquellos que contienen títulos y/o palabras claves del requisito; y negativamente los que no poseen tales términos.

Tal como ya lo ha externado el Tribunal en múltiples ocasiones, la tarea encomendada a las Comisiones Verificadoras o Evaluadoras debe ejecutarse con apego a lo que dicta el Pliego de Cargos, además recordemos que las reglas del juego las reglamenta la entidad de forma unilateral y los participantes deciden cumplir si consideran que reúnen las condiciones para hacerle frente a esos requerimientos, los Comisionados deben evaluar cada requisito desde un panorama



más amplio, atendiendo al propósito de los requisitos y siempre teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista es un medio, no un fin.

Vemos pues, que en atención a lo dispuesto en el artículo 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mismo que establece lo siguiente:

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

VII.i. SOBRE LOS CARGOS DE INJURICIDAD PLANTEADOS POR LA RECURRENTE:

a. Supuesto error de la Comisión Verificadora con relación al cumplimiento de lo requerido en el Punto No. 10 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos al realizar la verificación de la propuesta de CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**): En su recurso de impugnación la recurrente alega que las Cartas de Referencias presentadas por el proponente adjudicatario incumplen los requerimientos establecidos en el Punto No. 10 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos, as[i] tenemos que remitirnos a lo establecido en el pliego de cargos en cuanto a este requisito, a saber:

10 Carta de Experiencia	No
Dos (2) Referencias Estatales o Dos (2) Referencias Privadas, o Una (1) referencia estatal y Una (1) referencia privada que indique que el proponente tiene como mínimo cinco (5) años de experiencia en la comercialización, suministro, manejo y transporte de POLÍMERO CATIÓNICO utilizado para agua potable, con contratos de duración mínima de 12 meses. De ser referencia privada presentar documento que demuestre la existencia de dicha empresa, Certificación del Químico Idóneo de la experiencia de la empresa y la calidad del producto, adicional a copia del contrato, orden, factura, cuenta o documento legal que demuestre el servicio propuesto como experiencia. (Para el caso de los consorcios o asociación accidental, al menos una de las empresas que conforman el mismo, deberá presentar su correspondiente referencia). Este documento debe estar legalizado de acuerdo a lo establecido en el punto 35 de este capítulo sobre "Autenticación y Legalización de Documentos" y el punto 36 "Idioma".	

Así tenemos que, el requisito no indica por ningún lado que el químico idóneo deberá ser de la empresa o entidad que recibe o compra el producto y no de la empresa que lo vende u oferta, puesto que quien realmente debe comprobar la calidad del producto es quien lo ofrece ya que es el que lo fabrica o distribuye.

Al revisar la propuesta del **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS**, se observa que consta aportada una certificación denominada “De Químico Sobre Experiencia”, suscrita por el Licenciado en Química James Johan Posada Pulgarín, en la cual indica que:

“En mi carácter de profesional químico debidamente capacitado por ley y como responsable del aseguramiento de la calidad de Advance Laboratorios desde el año 2010 certifico que las experiencias de los contratos del 2015 y 2016 para POLÍMERO CATIÓNICO POLY DADMAC como floculante, entre Advance Laboratorios y QVAR e igualmente entre Advance Laboratorios y Representaciones Nalvan se



cumplieron todo los requisitos de calidad, aseguramiento del producto como lo indican las referencias presentadas en la Notaría Pública Primera del Municipio de Chacao el pasado Lunes 2 de Mayo de 2022.

Anexo a la presente copia de los títulos de Licenciado en Química y Doctorado en Química respectivamente que me acreditan como profesional debidamente capacitado para emitir esta certificación.”

Al remitirnos a la literalidad del requisito establecido en el Punto No.10 del pliego de cargos, no se extrae una exigencia específica en cuanto a que el químico idóneo que emite la certificación debe pertenecer, laborar o actuar en representación, ya sea de la empresa que emite las cartas de experiencia, o bien, del proponente o miembro del consorcio que la aporta con la propuesta, ya que la exigencia objetiva que emana del requisito, es la obligación de aportar una certificación suscrita por un químico idóneo, que haga referencia a la experiencia de la empresa y la calidad del producto.

10 Carta de Experiencia	No
Dos (2) Referencias Estatales o Dos (2) Referencias Privadas, o Una (1) referencia estatal y Una (1) referencia privada que indique que el proponente tiene como mínimo cinco (5) años de experiencia en la comercialización, suministro, manejo y transporte de POLÍMERO CATIÓNICO utilizado para agua potable, con contratos de duración mínima de 12 meses. De ser referencia privada presentar documento que demuestre la existencia de dicha empresa, Certificación del Químico Idóneo de la experiencia de la empresa y la calidad del producto, adicional a copia del contrato, orden, factura, cuenta o documento legal que demuestre el servicio propuesto como experiencia. (Para el caso de los consorcios o asociación accidental, al menos una de las empresas que conforman el mismo, deberá presentar su correspondiente referencia). Este documento debe estar legalizado de acuerdo a lo establecido en el punto 35 de este capítulo sobre "Autenticación y Legalización de Documentos" y el punto 36 "Idioma".	

Tenemos que, la finalidad del requisito en cuestión es que los proponentes aporten una certificación de un profesional químico idóneo, relativa a la experiencia de la empresa y la calidad del producto, sin que se mencione la exigencia expresa que se indique la entidad o empresa a la cual pertenece el facultativo que emita la certificación exigida, de acuerdo con la forma en que la Entidad Licitante redactó el requisito obligatorio.

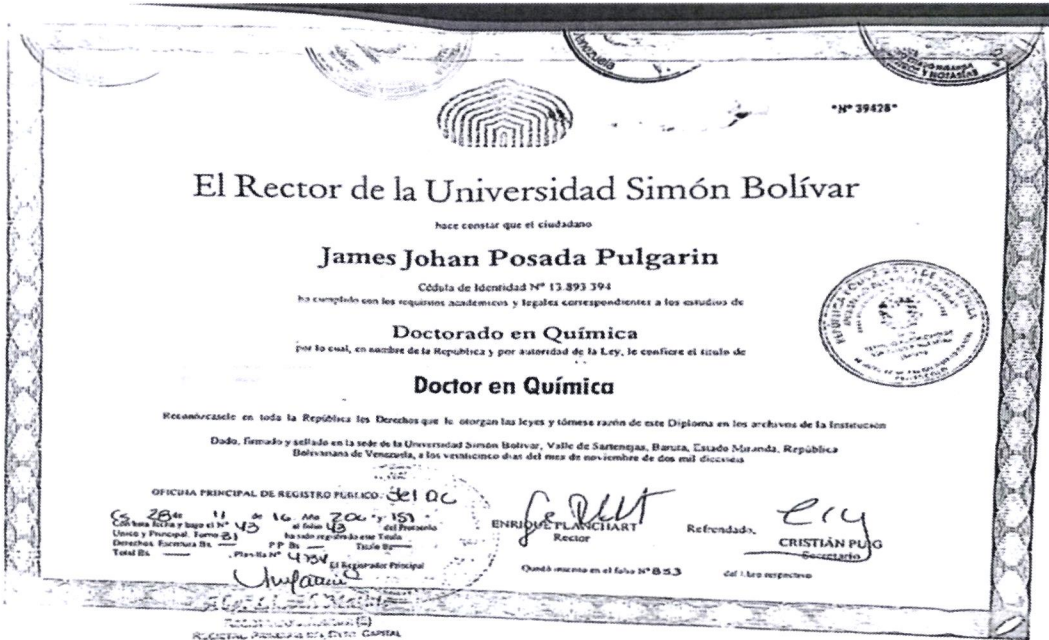
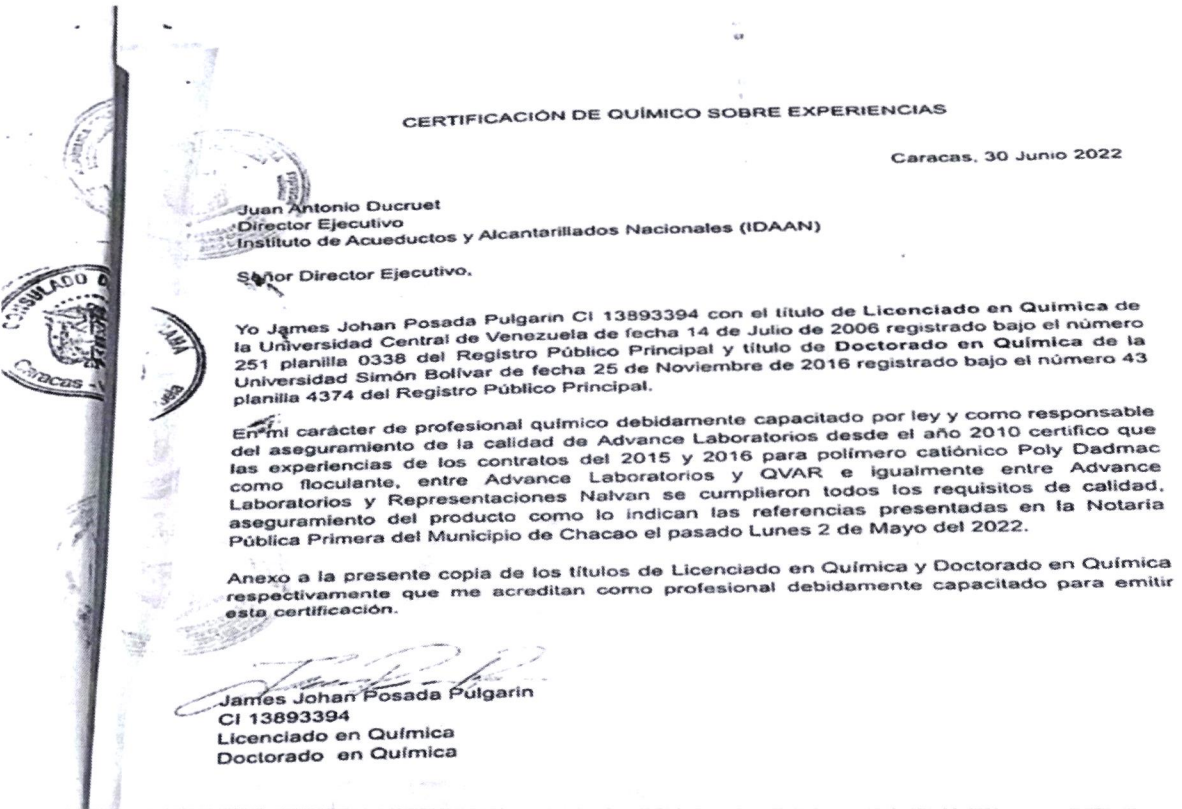
Por todo lo anteriormente expuesto, coincidimos con la verificación realizada por los Comisionados, siendo que, las Cartas de experiencias emitidas por las Empresas Q-VAR, C.A. del 26 de abril de 2022 y Representaciones Nal-Van, C.A. del 21 de abril de 2022, presentados con su propuesta por **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), cumplen a cabalidad con los requerimientos del pliego de cargos.

b. Supuesto incumplimiento de en cuanto a la idoneidad del Químico que emite la Certificación de Experiencia y calidad del producto: La recurrente alega que, quien suscribe la Certificación debe ser un profesional con idoneidad tal como lo exige el punto 10 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos con la frase



"QUIMICO IDONEO", condición relevante y de gran importancia para acreditar la competencia de un personal técnico idóneo que obtuvo su titulación en el extranjero y que debe ser reconocido por un organismo técnico que lo reconozca como químico idóneo, en el caso de nuestro país, los químicos idóneos son reconocidos por la Junta Técnica Nacional de Química.

En consecuencia, se hace necesario revisar los documentos aportados para acreditar la Idoneidad de quien suscribe la Certificación, así tenemos que se aportaron los siguientes documentos:





Universidad Central de Venezuela
Prof. Antonio Paris P.
Rector
Hago saber:
James Johan Dosada Pulgarin
Titular de la Cédula de Identidad N° 8-43893394 cumplió con todos los requisitos exigidos por las leyes, por lo cual en nombre de la República y por autoridad de la Ley, le confiero el título de:
Licenciado en Química
Tómese razón de este Diploma en la Secretaría de esta Universidad y reconózanse en toda la República los derechos inherentes a este título.
En fe de lo cual firmo el presente Diploma en unión del Secretario, el Decano de la Facultad respectiva y dos profesores de esta Institución, en la Ciudad Universitaria de Caracas, a los catorce días del mes de Julio del año dos mil seis. Años: 196° y 147°.

[Firmas y sellos de: Rector, Decano, Profesor, Secretario]
Inscrito al folio 0121 del libro respectivo

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
*** VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA ***
NOTARIA PÚBLICA PRIMERA DEL MUNICIPIO CHACAO, ESTADO MIRANDA
211° y 162°

Este es el ANEXO a que hace referencia el documento autenticado en fecha 06/07/2022 bajo el Número: 0, Tomo: 33, Folios 33 hasta 36

El Notario **Dr. Peter Sabano**
Notario Público Primero del Municipio Chacao del Estado Miranda

El (los) Otorgantes.

EL CONSULADO DE PANAMA
NO ASUME RESPONSABILIDAD
EN CUANTO AL CONTENIDO DEL DOCUMENTO

REPUBLICA DE PANAMA
Ministerio de Relaciones Exteriores
Departamento Consular y Legaciones
CERTIFICADO DE AUTENTICACION

Recebo Oficial No. 154112
Asamblea 1207719
Doble B. 1207719
Dado en la ciudad de Caracas el día 07 del mes de Julio del año 2022

El Suscrito ALBERTO CABALLERO ARANGO
NOMBRE DEL INTERESADO
ENCARGADO DE LOS ASUNTOS CONSULARES
TITULO Y CATEGORIA DE AUTORIDAD

CERTIFICA:
que la firma que aparece en el documento adjunto que dice: en Petróleo
es auténtica y corresponde a la que acostumbramos usar en los documentos que autoriza en calidad de Encargado de los Asuntos Consulares
Panamá, D.C., Venezuela, el día 07 de Julio del 2022.

INTERESADO ALBERTO CABALLERO ARANGO
Firma y Sello del Interesado



Así tenemos que, al revisar la documentación concerniente al químico James Johan Posada Pulgarin, se observa la copia de un diploma emitido a su favor proferido por la Universidad Simón Bolívar de Venezuela que le concede el título de Doctor en Química, de igual forma, se observa un diploma confeccionado por la Universidad Central de Venezuela que le otorga el título de Licenciado en Química, los cuales cuentan con un sello de autenticado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, ajustándose a lo peticionado por el requisito en lo referente a la autenticación de documentos provenientes del extranjero, por lo cual no existe duda en cuanto a la idoneidad del químico que emite la Certificación de Experiencia y calidad del producto ofertado por el **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A.** y **ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), por lo que no le asiste la razón a la recurrente en este sentido.

c. Supuesto incumplimiento en cuanto al producto ofertado por CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS (conformado por las empresas ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.): Indica el recurrente que la experiencia en el uso del Polímero es de uso como floculante y la practica técnica de parte de la institución es que el uso del producto polímero catiónico solicitado en el numeral 8 del pliego de cargos es para ser usado como elemento coagulante, pues son dos tipos de usos distintos, además señala que, no se menciona la Certificación del fabricante ni la Certificación NSF del producto con su respectivo código que señale que es un producto para el tratamiento de agua de consumo humano o potable y no se confunda con el tratamiento de otro tipo de aguas (residual, marina, industrial, etc).



Nuevamente, nos remitimos a los requerimientos establecidos en el pliego de cargos específicamente en los Puntos N°8 y N°10 de “Otros Requisitos”, a saber:

8 DECLARACIÓN JURADA DE LOS REPORTES DE CALIDAD DE LA MATERIA PRIMA OFERTADA

En donde el proveedor se compromete a que, con cada entrega, presentará el reporte de los resultados de los análisis de la calidad del (los) lote (s) del producto suministrado, emitido y firmado por la persona responsable del aseguramiento de la calidad del fabricante y que cumpla con lo descrito conforme a la Norma Técnica ANSI/AWWA B451-16 POLÍMERO CATIÓNICO POLY DIALYLDIMETHYLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC); o una versión más reciente. La declaración, debe incluir que la fecha de vencimiento del producto, no podrá ser inferior a 12 meses contados a partir de la entrega del mismo.



Este reporte deberá ser presentado para cada entrega del producto suministrado al IDAAN durante la vigencia del contrato, el producto no podrá tener fecha de vencimiento menor a 12 meses a partir de la entrega; El reporte deberá ser entregado en la oficina de calidad de agua del IDAAN ubicada en Corozal. Este documento debe estar legalizado de acuerdo a lo establecido de este capítulo punto 35 sobre “Autenticación y Legalización de Documentos” y el punto 36 “Idioma”.
Formulario No. 13

10 Carta de Experiencia

Dos (2) Referencias Estatales o Dos (2) Referencias Privadas, o Una (1) referencia estatal y Una (1) referencia privada que indique que el proponente tiene como mínimo cinco (5) años de experiencia en la comercialización, suministro, manejo y transporte de POLÍMERO CATIÓNICO utilizado para agua potable, con contratos de duración mínima de 12 meses. De ser referencia privada presentar documento que demuestre la existencia de dicha empresa, Certificación del Químico Idóneo de la experiencia de la empresa y la calidad del producto, adicional a copia del contrato, orden, factura, cuenta o documento legal que demuestre el servicio propuesto como experiencia. (Para el caso de los consorcios o asociación accidental, al menos una de las empresas que conforman el mismo, deberá presentar su correspondiente referencia). Este documento debe estar legalizado de acuerdo a lo establecido en el punto 35 de este capítulo sobre “Autenticación y Legalización de Documentos” y el punto 36 “Idioma”.



Demos tener claro que, el requisito no exigía que las certificaciones de experiencia tenían que indicar dentro de la trayectoria la certificación NSF, que señala el recurrente, lo que se solicitó es que las mismas detallaran el tratamiento de agua potable, lo cual ambas cartas de experiencia lo mencionan. Con relación con la certificación del químico, es dable reiterar que el Pliego de Cargos electrónico no obliga a que en este documento se tuviera que plasmar el tema de la certificación NSF y el tratamiento de agua potable. Por ello, al tenor literal del pliego de cargos no es un requisito lo que alude el impugnante, por lo cual no le asiste la razón.

Es de lugar señalar que, ni el punto 8 de la Sección de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos, ni el formulario 13 al que se refiere este requisito, expresan que el producto objeto del Acto Público debe ser utilizado como elemento coagulante como lo afirma el recurrente. Ante esta realidad, mal podríamos indicar que el producto ofertado no se ajusta a lo solicitado en el Pliego de Cargos.

Siendo así, le asiste la razón a los miembros de la Comisión Verificadora del acto público N°2022-2-66-0-99-LP-019300, ya la propuesta de **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS (conformado por las empresas ECOGREEN**



MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.),

cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Tomando estas consideraciones, es que la Comisión Verificadora adoptó su criterio en apego a lo previsto en el pliego de cargos, cabe señalarle a la impugnante que no le asiste la razón al indicar dentro de sus argumentaciones que lo actuado por la Comisión Verificadora es un error de interpretación subjetiva, al contrario, la Comisión Verificadora se circunscribe a la literalidad del pliego de cargos.

El cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos de contratación con el Estado, están dirigidas a garantizar principios rectores como son los de eficacia, igualdad de los proponentes, entre otros; y es precisamente, el Pliego de Cargos como documento rector del procedimiento de selección de contratista, el instrumento que permite obtener el mejor beneficio para el Estado y la mayor justicia para los proponentes que participan en determinado acto.

Es válido recordar que, la finalidad del procedimiento de selección de contratista es la determinación del proponente que formule la oferta más ventajosa para el Estado, con pautas de valorización objetivas, correspondiendo a las entidades la labor de reconocer, declarar o aceptar la oferta más ventajosa, el cual se satisface cumpliendo con las reglas del juego previamente conocidas; asegurándose así la entidad, garantizar la defensa del interés público con la transparencia y justicia en la contratación administrativa.

Como quiera que esta facultad nos está consagrada como parte de nuestras competencias por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, esta Colegiatura considera que no le asiste la razón al recurrente, , por ello, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada emitida por la entidad licitante, así:

“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)

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por el 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: CONFIRMAR los efectos de la Resolución de Adjudicación No.029 del 16 de mayo de 2023, proferida por el INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAN), por medio de la cual se adjudicó el

acto público de selección de contratista por licitación pública N°2022-2-66-0-99-LP-019300 al **CONSORCIO ECOGREEN POLÍMEROS** (conformado por las empresas **ECOGREEN MANAGEMENT PANAMA, E.M.P.S.A. y ADVANCE LABORATORIOS, C.A.**), por un precio de **TRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y OCHO MIL SETENTA Y OCHO BALBOAS CON 53/100 (B/. 3,188,078.53)**.

SEGUNDO: DEVOLVER la Fianza de Impugnación N°FIAN-15300000035964 de 25 mayo de 2023, emitida por **MAPFRE PANAMÁ,S.A.** a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, teniendo como beneficiarios al INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (IDAAAN) / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por un monto de **TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS BALBOAS CON 09/100 (B/.387,926.09)**; cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia del acto público, cuya diligencia de consignación reposa a folio 044 del expediente del Tribunal.

TERCERO: 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.

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°089-2023/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 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
ARANDA RIOS
JOSE
ALEXANDER -
ID 2-708-758

Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE
ARANDA RIOS JOSE
ALEXANDER - ID
2-708-758
Fecha: 2023.06.27
09:06:53 -05'00'

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado



LUIS MARISCAL
Magistrado



MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado





MANUEL BECKFORD
Secretario General



REPÚBLICA DE PANAMÁ



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MARTÍN WILSON CHEN, EN PROCESO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO POR EL PROPONENTE QUIFAR INTERNATIONAL, S.A., A TRAVÉS DE SU REPRESENTACIÓN ESPECIAL, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN No.029 DE 16 DE MAYO DE 2023, DICTADA POR EL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES (I.D.A.A.N.).

Con todo respeto y consideración me veo en la necesidad de reiterar mi desacuerdo con la resolución suscrita por el resto de mis homólogos (Resolución No.111-2023-Pleno/TACP de 27 de junio de 2023) la cual fundamento de acuerdo al artículo 115 del Código Judicial, norma supletoriamente aplicable de conformidad al artículo 4 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, positiva al momento de la convocatoria del presente procedimiento de selección de contratista por Licitación Pública No.2022-2-66-0-09-LP-019300, llevada a cabo para el “SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALYLDIMENTHLAMMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DEL IDAAN A NIVEL NACIONAL”, y que fundamento de la siguiente manera:

Siguiendo el hilo del raciocinio de anteriores salvamentos de voto con respecto al mismo tema de este negocio jurídico administrativo, debo reiterar mi pensamiento lógico que desde un principio construí, dado que las circunstancias siguen siendo las mismas, al no haberse realizado un examen del objeto contractual que se pretende entregar en este caso al Consorcio **ECOGREEN POLÍMEROS**, sin ningún respaldo probatorio que demuestre que los químicos a utilizar en el sistema de agua potable es confiable o por lo menos que reúne las especificaciones técnicas exigidas en el pliego de condiciones generado por la entidad.

Lo anterior se debe a un tema de suma importancia que aún persiste, cual es el antecedente de dudas respecto al producto ofrecido de uno de los integrantes del Consorcio, ocurrido en otro caso, que aparenta cumplir con todos los requisitos del pliego de cargos, pero debido a su importancia, a menos debió activar las alarmas de este cuerpo colegiado, con el propósito de cerciorarse de que el objeto contractual cumpliera en su totalidad con lo que la institución busca y que además goce de la seguridad y certeza necesaria por temas de salubridad pública, tomando en cuenta de que no se trata de un asunto de poca importancia, todo lo contrario, es una cuestión que incumbe a todos los ciudadanos nacionales, extranjeros y transeúntes que beben el agua potable en nuestro país.

Con esto no estamos afirmando una postura en particular, pero sí deberíamos tomar las precauciones pertinentes para no cometer un error que a futuro pueda generar



implicaciones de magnitudes incalculables en detrimento de nuestra población y que, en este, momento, al recaer la responsabilidad en nuestras manos, deberíamos al menos buscar una respuesta idónea que nos otorgue tranquilidad y certeza para la seguridad nacional, pues el ente rector en materia de salubridad pública advirtió dentro del dossier y exaltado en el acto, a través de la Nota No. 0018-DMS-2023 de 5 de enero de 2023, lo siguiente:

“

Por lo antes expuesto somos del criterio técnico jurídico, para recomendar al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales IDAAN, evitar o suspender el uso inmediato de cualquier producto que valla a ser utilizado para la potabilización del agua, para el consumo humano, que no cumpla con las normas de seguridad para la población.

(Énfasis suplido).

”.

Hemos mencionado en anteriores resoluciones, apoyado en el principio de eficacia, que el procedimiento de selección de contratista es un medio para lograr la finalidad, más no es el fin, sino el instrumento para llegar a ese ideal perseguido. En ese sentido, la actividad administrativa que se pretende desarrollar, debe ser invariablemente racional, cuyo objetivo debe redundar siempre en la satisfacción de un interés público, pues, de nada valdría llevar a cabo un procedimiento perfecto, si el fin a alcanzar no se encuentra satisfecho, y menos cuando se tratan de temas de salud y/o seguridad pública, dos derechos que defenderemos en todo momento por ser la vida humana el bien jurídico tutelado de mayor valía de acuerdo a nuestro texto constitucional y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

La observación mostrada despierta mi intranquilidad y no permite que encuentre satisfacción en lo decidido, por el contrario, activa mi juicio razonado deductivo que va más allá de un simple estudio documental que en nada debería afectar a los proponentes, dado que, si cuentan con la certeza de cumplir con los requerimientos, entonces no deberían mantener objeción alguna sobre una pericia al respecto. No tiene sentido adjudicar un acto público que en la fase de ejecución no satisfaga con la necesidad, sería pérdida de tiempo tanto para los entes administrativos como para los participantes en calidad de proponentes por un resultado desilusionante, o peor aún, que se provoque un hecho lamentable a nivel nacional por la utilización de un producto que ya tiene precedentes de insatisfacción, pudiéndose aclarar esa interrogante en este momento procesal.

Dentro de la causa en valoración, lo único que pretendí conveniente y necesario es que se practicara una medida para mejor proveer y se sometiera a prueba el objeto contractual, con el propósito de tener certeza de parte de personal idóneo (laboratorio nacional) respecto a los litros de “POLIMERO CATIONICO POLY DIALYLDIMENTHILAMMONIUM CHLORIDE” que pretende proporcionar el proveedor y los cuales serían utilizados en las plantas potabilizadoras del I.D.A.A.N. a nivel nacional, que si bien sería una excepción al caso; no obstante, el mismo vale la pena aclarar por



lo delicado del asunto y por la duda que despertó una de las empresas integrante del consorcio y que en un momento del procedimiento mantuvo preocupado a la institución, y que es una viva manifestación y aplicación de los principios generales de la contratación pública, que de acuerdo a nuestra legislación deberán contribuir a la construcción de un sistema de protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos. Dichos principios van de la mano con los valores éticos de la contratación pública, lo que debe generar compromiso, cumplimiento, confianza, honestidad, integridad, probidad, servicio y transparencia, para así estar dentro de un escenario propicio y de confianza de nuestros administrados o a menos una aproximación, con la certeza en casos de duda de que los proponentes, o adjudicatarios cumplan su rol de satisfacción.

No vemos porque no irse a una medida probatoria, para asegurarnos que los resultados sean satisfactorios, y así garantizar que esa finalidad que persigue el contrato administrativo se encuentre orientado al servicio objetivo del interés general, resguardando los mínimos vitales, partiendo de que el centro es el ser humano.

En ese sentido, la entidad valoró garantizar su seguridad y la de toda persona que convive en suelo panameño, incluso la que se encuentra de paso; por consiguiente, nuestro deber es el de utilizar parámetros de mayor exigencia, dado la importancia del asunto y los antecedentes que han sido citados por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, con el respaldo probatorio de prueba de informe de otras entidades públicas, las cuales se constituyen en documento público y que tiene validez probatoria, pues, a contrario del fallo de mayoritario, no se tratan de meras especulaciones ni apreciación vana, sino apoyada en evidencias convincentes y que desata la duda razonable de parte de la entidad, lo cual no se han podido refutar dentro de la presente encuesta administrativa, y que al no solventarse la perplejidad, continuará esta incertidumbre sobre uno de los integrantes del consorcio, que ha abierto la desconfianza de mi persona y de la institución en alguna fase del proceso, no encontrando razones de peso como para no esclarecerlos, tomando en cuenta que el interés público está por encima del interés particular, ni tampoco vemos apreciados obstáculos como para no esclarecerlos en esta etapa de competencia funcional. ¿acaso esto no constituye nuestro deber jurídico como juzgadores procurar la certeza y claridad jurídica dentro de los procesos, y no continuar desplazando la responsabilidad ante otras instancias? Incluso, dentro de la presente causa, el Onus Probandi recae en el actor y frente a los cargos que formula la Administración, sustentada en evidencias como documentos públicos, los cuales requieren ser enervados bajo la técnica jurídica, por lo que inclusive se habla y aduce dentro del contexto motivacional del debido proceso, pero cual advierte que, ante la duda de la Administración, debe esclarecerse ante el ejercicio que como juzgadores debemos propiciar en nuestras decisiones.

Pero resulta paradójico que se utiliza la carga dinámica de la prueba como parte de la propia Administración, cuando es natural que ésta recaiga en el impugnante, que la



institución en sus actos tiene validez y certeza jurídica, conforme a la Doctrina Administrativa y que dicha certeza y validez no se ha podido descartar bajo ningún elemento probatorio, sino únicamente bajo argumentación fáctica que en nada reemplaza el tema probatorio.

Sobre el tema de la ética en las contrataciones con el Estado la Dra. Miriam Ivanega ha manifestado que” *referirse a la dimensión ética de los contratos públicos es aludir a la finalidad pública a cumplir, a la eficiencia y la legalidad del procedimiento utilizado, a la adjudicación debidamente motivada, a la ejecución acorde con los parámetros iniciales y a los objetivos perseguidos*” (Ivanega, Miriam. *Retos en la Contratación Pública en Iberoamérica. Homenaje a Allan R. Brewer- Carias. Segunda Edición, Pág.252*).

En definitiva, una adjudicación justa también contempla los principios éticos y los postulados generales orientadores que desarrollan la actividad administrativa de la contratación estatal, puntos de vistas que deben ser tomados en cuenta para que el Estado goce de una finalidad adecuada, libre de preocupación de no provocar un mal mucho peor del que posteriormente existan arrepentimientos imposibles de retrotraer, sin olvidarnos que hacia ese ideal apuntó las reformas inducidas por la Ley No. 153 de 2020, sobre la reciente modificación a la ley de contratación pública, lo cual tiene fundamento en su contenido normativo y que es desarrollado a través de la Resolución No.285-2021 de 22 de abril de 2021, *que aprueba el Código de Ética en la contratación estatal*, cual legisla que la conducta ética es vinculante del mismo modo a todos los proponentes y aspirantes a contratar con el Estado, lo cual no es permisible excluir algunos por proponentes que vulnere la misma.

La adjudicación realizada al Consorcio **ECOGREEN POLÍMEROS** no logra convencerme por lo expuesto. Sumado a ello, al realizar la observación del resto de las exigencias del pliego de cargos, a fin de corroborar o contrariar lo señalado en la decisión mayoritaria, cual sostiene que la presente concesión se basa a lo estrictamente ideado en los términos de referencia, lamentamos no coincidir con esa conclusión concerniente con el análisis del expediente, el que consideramos no fue profundo, razón por la cual no compartimos que se ha cumplido a cabalidad con el cartel de condiciones y más aún cuando la disposición jurídica para este tipo de procesos es enfática en sostener que 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. Sin esa condición para nada podríamos mencionar que estamos ante una merecida adjudicación, ya que el mayor beneficio para el Estado debe ser apreciado no sólo desde la óptica del más bajo costo posible, sino también de la mejor calidad en cuanto a la obra, bien o servicio de que se trate. Igualmente, ese mayor beneficio que el Constituyente quiere que se alcance a través del trámite de selección de contratista, del cual, se repite, la licitación es sólo una de sus modalidades, debe permitir la escogencia objetiva de la mejor oferta, hecha por proponentes calificados con credenciales de seriedad y cumplimiento para asegurar las condiciones más



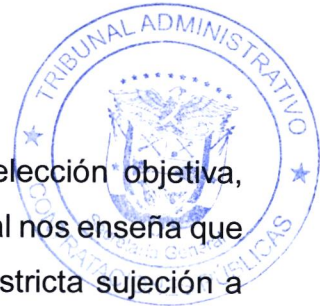
beneficiosas al interés general, interés general que de realizarse una adjudicación sin el cumplimiento real de las cláusulas administrativas del pliego de cargos, dado la importancia del bien a suministrar, podría traer consecuencias nefastas para la población en general si el bien no cumple con las características apropiadas.

No podemos perder de vista que nos encontramos ante un procedimiento administrativo en la fase del agotamiento de la vía gubernativa, que no es más que darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores, dicho en otras palabras, con el agotamiento de la vía gubernativa se pretende que dentro de la propia Administración Pública se pueda revocar el acto administrativo que afecte al administrado o le cause perjuicios, siendo un mecanismo de control de juridicidad y legalidad en lo interno de la Administración Pública, donde se presentan recursos en las distintas instancias frente a la propia Administración, contra los actos administrativos creadores de situaciones individuales o concretas.

Por consiguiente, la Administración no tiene sólo el deber de decidir sobre el derecho subjetivo y el interés legítimo del particular, sino que también, en ejercicio del control de legalidad interno, tiene la oportunidad y el deber jurídico de revisar y reestablecer el imperio de la legalidad transgredida por un proceder ilegítimo de la propia Administración.

Es por ello, que, ante la interposición de recursos impugnativos, la Administración tiene la facultad y oportunidad de revisar su propia actuación antes de que la misma quede en firme, manteniendo la decisión o corrigiendo o enmendando sus propios errores, revocando o reformando el acto administrativo originario, el cual no causa estado mientras se encuentre impugnado por los recursos administrativos, así lo ha determinado la Doctrina y la Jurisprudencia Contenciosa. Por ello, como consecuencia de la figura jurídica en mención, es que fundamentamos la revisión integral de las decisiones provenientes de las entidades.

Agregamos que, en ningún caso las entidades pueden dejar de observar los requisitos de los términos de referencia ni las disposiciones legales, para identificar si un proponente cumple o no con los fines del Estado en la ejecución del objeto a contratar, destacando que la adjudicación debe realizarse de acuerdo a los parámetros previamente insertados y regulados. La valoración de la pertinencia de tal escogencia, cualquiera que sea debe ir de la mano de la razonabilidad; misma que podemos verificar con la compatibilidad de los requisitos generales, especiales y las características del bien, servicio u obra requerido por la entidad en concordancia con la motivación que soporte la real convicción de lo que se adjudica, cumpliendo así con cada uno de los principios de la contratación pública, ajustándose a cada criterio sin exageraciones ni mucho menos en beneficio de alguien particular que no haya satisfecho los requerimientos que de manera pública han sido convocados y con la prelación que la ley ha dispuesto.



En obediencia de los principios de igualdad de los proponentes, selección objetiva, transparencia, economía, libre concurrencia, entre otros, la regla general nos enseña que la Administración Pública debe seleccionar al o los contratistas con estricta sujeción a los procedimientos reglados o preestablecidos tanto en las leyes como en los reglamentos, con el propósito de asegurar la consecución de los fines de la contratación pública y en especial la satisfacción del interés general que se encuentra dentro en toda actividad precontractual y contractual desarrolladas por el aparato estatal.

Cabe destacar que, lo importante o el deber ser es que la escogencia recaiga obligatoriamente de manera objetiva, no es negociable, para cuyo propósito resulta imperativo que la evaluación comparativa se fragüe de manera que las diferentes propuestas se examinen con estricta y riguroso obedecimiento de los factores o criterios de selección estatuidos en los pliegos de condiciones, es decir, sobre los términos y condiciones previamente establecidos.

De manera que, y en con fundamento a lo previamente indicado, de la revisión integral de los documentos que acompañan a la oferta que se pretende beneficiar con la adjudicación al Consorcio **ECOGREEN POLÍMEROS**, no vemos que a la misma se le haya realizado el examen de rigor correspondiente, pues, es contrario al principio de igualdad de oportunidad de los proponentes, toda vez que la mencionada oferta no cumple con el punto requerido en el renglón No.6 de los otros requisitos del pliego de cargos, cual es del siguiente tenor:

“

6	Carta de Intención de Financiamiento.	No
	Original y con fecha igual o posterior a la fecha de publicación del acto público. Debe presentar una carta de intención de financiamiento por el Cien por ciento (100%) de su oferta y la misma deberá entregarse en original, dirigida a la entidad licitante, y debe estar firmada por el representante legal o la persona debidamente autorizada dentro de la entidad bancaria, con la información necesaria que acredite la autorización emitida y datos para contactarlo.	
	Para el caso de los Consorcios, basta que al menos una de las empresas que conforma el mismo, presente su correspondiente Carta de Intención de Financiamiento.	
	Formulario No. 3	”

Banco Aliado 

Panamá, 8 de julio de 2022

Señores
INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES
Ciudad. -

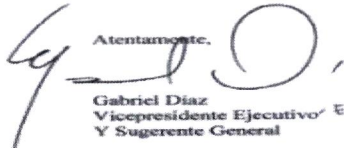
REF. LICITACION PUBLICA No 2022-2-66-0-99-LP-019300 "SUMINISTRO DE 807,456.00 LITROS DE POLIMERO CATIONICO POLY DIALLYLDIMETHYLAMONIUM CHLORIDE (POLY DADMAC) PARA SER UTILIZADOS EN LAS POTABILIZADORA DE IDAAN A NIVEL NACIONAL".

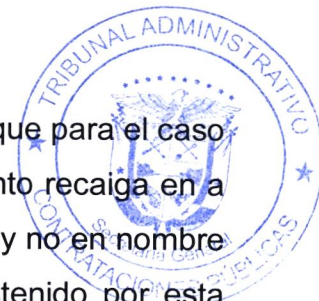
Estimados Señores:

A solicitud de nuestro cliente, **CONSORCIO ECOGREEN POLIMEROS**, nos place informarles que ha puesto al Banco a través de sus subsidiarias al corriente de su participación proyectada en el Acto Público de la referencia, así como de sus requerimientos financieros preliminares para atender la obra licitada.

De adjudicársele la licitación en referencia, Banco Aliado, S.A. a través de sus subsidiarias estaría anuente a financiar a, **CONSORCIO ECOGREEN POLIMEROS**, dicho proyecto, en cuyo caso se exigirá el cumplimiento previo de las políticas de crédito habituales para este financiamiento y de las condiciones particulares que se instruyan para el efecto, hasta por un monto que, conjuntamente con el aporte del cliente que se pacte, cubra el 100% del valor requerido para la obra licitada.

Esta información la suministramos sin responsabilidad para Banco Aliado, S.A., y/o sus subsidiarias.

Atentamente,

Gabriel Díaz
Vicepresidente Ejecutivo E.L.
Y Sugerente General



La cláusula No. 6 de otros requisitos del cartel es clara al establecer que para el caso de los consorcios es válida que la carta de intención de financiamiento recaiga en a menos una de las empresas que conforman la asociación accidental y no en nombre del consorcio por carecer de personería jurídica. Esto ha sido sostenido por esta colegiatura en recientes fallos, específicamente por el ponente de la decisión mayoritaria, en los siguientes términos.

“

Debemos manifestar, luego de leer el documento presentado por el Consorcio Isla Colón Fase B, que el banco Global Bank, confeccionó la carta que contiene la intención de financiamiento a nombre del Consorcio y no a nombre de una de las empresas integrantes que la conforman; así lo estableció el numeral 9 del Cuadro electrónico Otros Requisitos.

Debemos tener en cuenta que, la norma permite a las empresas unirse de manera temporal en consorcio a fin de ejecutar una obra de manera integra dentro del Contrato. El artículo 5 de la ley 22 de 2006, dispone lo siguiente:

Art. 5. Consorcio o asociación accidental. Dos o más personas pueden presentar una misma propuesta en forma conjunta, para la adjudicación, la celebración y la ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del

EXPEDIENTE N°125-2022
RESOLUCIÓN N°142-2022-PLENO/TACP de 3 de agosto de 2022. (Decisión)
Página 57 de 60



contrato. Por tanto, las actuaciones, los hechos y las omisiones que se presenten en el desarrollo de la propuesta y del contrato afectarán a todos los miembros del consorcio o asociación accidental. Los miembros del consorcio o de la asociación accidental deberán designar a la persona que, para todos los efectos, los representará, y señalar las condiciones básicas que regirán sus relaciones. Se entenderá por condiciones básicas y mínimas que debe tener el documento de constitución del consorcio o asociación accidental las tendientes a establecer claramente la parte o las partes que asumirán las responsabilidades fiscales, civiles, laborales o de cualquier otra naturaleza que surjan como consecuencia de la celebración de una contratación pública, que deberán tener las partes que integren el consorcio entre sí, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria frente al Estado.

Desde la perspectiva de la exigencia de la norma y sobre la base del requisito antes mencionado, es claro que, debió revisarse más profundamente la exigencia el consorcio Isla Colón Fase B, al girarse la carta a nombre del consorcio, lo que pudo ser una posible indeterminación.

De lo anterior, la DGCP, se pronunció en torno a la figura del consorcio, como un ente que carece de personalidad jurídica. Nótese lo que establece la Resolución N° 395-2022 de 11 de abril de 2022.

Que al confrontar la propuesta del **CONSORCIO SERVICIOS MÚLTIPLES DE HIGIENE**, se aprecia que constan aportadas las Declaraciones Juradas de Medidas retorsión (Cfr. páginas 101, 102 y 103 del archivo digital [P1 \(1\).pdf](#)), tanto del consorcio como de sus miembros, apreciándose que las que corresponden a las empresas **HOMBRES DE BLANCO, CORP.** y **J.C.V. INTERNATIONAL, INC.** (Empresas que son miembros del consorcio), solo presentan sello redondo de la Notaría Cuarta del Circuito de Panamá, mas no presentan atestado notarial en lo atinente a la autenticidad de las rúbricas que allí aparecen.

Que en este estado de la motivación, considera prudente este Despacho señalar que, aun cuando haya sido aportada una Declaración Jurada de Medidas de Retorsión con los sellos correspondientes, a nombre del **CONSORCIO SERVICIOS MÚLTIPLES DE HIGIENE** y no de sus miembros, al tratarse de un requisito común o estandarizado, corresponde a cada miembro del consorcio cumplir con esta exigencia. Lo así al proponente *per se*, el cual está constituido bajo la figura de consorcio. Lo anterior encuentra sustento, dada la naturaleza de la exigencia de presentar la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, la cual emana de la Ley 48 de 2016 y que debe ser cumplida por los miembros del consorcio y no por este, ya que no tiene personalidad jurídica y por ende, no resulta viable que declaren, bajo la gravedad de juramento, que no se encuentran en los supuestos previstos en el Artículo 12 de la Ley 48 de 2016.

Que el Artículo 1730 del Código Civil establece que “*hanrán fe las atestaciones que ante dos testigos hagan los Notarios al pie de documento privado*”. En el caso que nos ocupa, se observa que las firmas de los testigos y del notario no constan aportadas en el archivo digital [P1 \(1\).pdf](#); por tanto, estima esta Dirección que la verificación llevada a cabo por la Comisión Evaluadora, no se realizó en apego a lo dispuesto en el Pliego de Cargos.

Que por otra parte, corresponde a esta Dirección pronunciarse en cuanto a la actuación de la Entidad Licitante y la Comisión Evaluadora, si solicitar esta última, aclaraciones a un proponente con el propósito de validar una firma que no aparece en el reverso de las Declaraciones Juradas de Medidas de Retorsión.





El Tribunal de la causa, es del criterio que la Comisión no debió valorar dicho documento, porque la carta fue girada a nombre del Consorcio, y coincidimos con la DGCP, al manifestar que, la figura de consorcio no tiene personería jurídica.

Esto lo podemos apreciar en el acto público No.2021-0-09-0-01-LV-007992, cuya decisión finalizó con la Resolución No.142-2022-Pleno/TACP de 3 de agosto de 2022.

Consorcio ISLA COLÓN FASE B VS MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.

En aquella oportunidad el Consorcio **ISLA COLÓN FASE B** se encontraba en idéntica situación que el **Consorcio ECOGREEN POLÍMEROS**, con la diferencia del doble rasero en cuanto a la valoración. Este criterio también ha sido ponderado por la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante Resolución No.395-2022 de 11 de abril de 2022, y que hemos citado en la imagen que antecede.

Bajo la óptica del examen esgrimido, vemos que no se cumple con uno de los fines constitucional de la contratación estatal, cual es la plena justicia en la adjudicación, al colocar como satisfecha la documentación aportada por el **Consorcio ECOGREEN POLÍMEROS** referente a la **carta de intención de financiamiento** que claramente no se ajusta a los términos de referencia y aún así se afirma que “cumple con el acto público bajo observación en toda su capacidad y observancia”.

Referente a la Seguridad Jurídica, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en múltiples ocasiones señalando que:

“En consecuencia, la consagración constitucional del derecho a la seguridad jurídica convierte a la estabilidad en característica de los actos administrativos y, en esa medida, las decisiones adoptadas por la Administración se convierten en vinculantes para ella y no pueden ser modificadas sino en las condiciones establecidas por la ley.” (Sentencia de 30 de diciembre de 2021. Ponente: Magistrado Carlos A. Vásquez Reyes. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo).

En síntesis, no podemos mantener una postura y luego cambiarla de la nada, sin siquiera exteriorizar las razones jurídicas que nos llevan al cambio de pensamiento, para que las partes sepan los motivos del cambio. Pues, recordemos que tenemos una proponente que impugnó y que mantiene intereses en el caso, razón por la cual accionó ante esta jurisdicción y que existen fuertes argumentos en contra de la beneficiaria con la adjudicación, y que espera a menos la protección del Estado a través de los entes de justicia administrativa, cual se cumple haciendo prevalecer la ley y garantizando que el proceso se desarrolle de manera legal. De nada vale trazar las reglas del juego, para luego permitir que se vulnere en detrimento de otros que sí se esforzaron en cumplirlos, sobre todo cuando en muchas ocasiones se ha decidido casos como el que nos ocupa con un planteamiento claro e inequívoco y que se encuentra en nuestro orden sistemático jurisprudencial al alcance de todo aquel que en algún momento desee contratar con el



Estado y sepa de antemano cuáles han sido las posturas del colegiado que conforma el Tribunal en determinados casos.

Se puede cambiar de pensamiento por diferentes circunstancias. Para enderezar un criterio errado, para profundizar en un tema con el que se cuenta con mayores elementos de convicción o porque la ley ha variado su punto en un tema específico, etc. Lo que no es bien visto es el pronunciamiento en una materia, luego cambiarlo sin exponer las razones y luego volver al pensamiento inicial, ya que eso confunde al administrado en no saber con certeza la posición de los administradores de justicia en determinada circunstancia.

La Corte Suprema de Justicia, a través del Pleno, y de sus distintas Salas, ha reconocido que la jurisprudencia puede ser variada, señalando:

"...[la Corte]es consciente de la importancia que para los usuarios de la administración de justicia reviste la unidad de la jurisprudencia, como elemento de la seguridad jurídica. Sin embargo, unidad no es sinónimo de inalterabilidad..., toda vez que la certeza del derecho no sólo tiene basamento en la unidad Jurisprudencial; la legitimidad de las decisiones judiciales encuentra su principal asidero en el acatamiento a la Ley, interpretada en lo posible de la manera más apegada al texto de la misma" (Registro Judicial, junio de 1998, pág.14).

En relación a este mismo tema, la Corte ha indicado:

"... la jurisprudencia está constituida por los pronunciamientos que emita la autoridad jurisdiccional en determinada materia y que sirve de apoyo jurídico-legal, para sustentar esa misma posición, idea o lineamiento, respecto de un asunto que reviste la misma naturaleza jurídica. Sin embargo, hay que señalar que la jurisprudencia, no es un elemento que se caracteriza por ser inmutable o invariable, no sólo porque las normas de derecho constantemente son sometidas a reformas que varían su contenido y significado legal, sino por la complejidad que caracteriza la tarea de interpretar los preceptos para su aplicación en cada caso particular; por la evolución de las circunstancias sociales y políticas; por el progreso de la doctrina y, por qué no decirlo, para enmendar criterios errados. Esto quiere decir que la postura de un tribunal de justicia respecto a un asunto legal puede ser modificada. No obstante, ese cambio de juicio no puede ser antojadizo ni apresurado, sino debidamente razonado y sustentado, pues, de lo contrario, se atentaría contra la seguridad jurídica y uniformidad de los fallos, que en síntesis es lo que persigue la jurisprudencia" (Registro Judicial, enero de 2001, pág.361. El resaltado es nuestro)

Claro está en que, para cambiar de criterio sobre determinados aspectos ya debatidos previamente y sistematizados a través de fallos, se debe razonar el cambio jurisprudencial que apoyan las razones que la argumenten, y así evitar cualquier análisis de especulación que pueda provocar el estudio de la misma y que efectivamente va a romper la uniformidad que se había tenido en casos similares y que sirvieron de base de decisiones pasadas



recientemente, ya que no existen diferencias superlativas en cuanto al tiempo entre pronunciamientos y pronunciamientos dentro de la garantía de protección de los Derechos de los asociados, existiendo unos cuantos días entre razonamientos.

Por consiguiente, la Administración no tiene sólo el deber de decidir sobre el derecho subjetivo y el interés legítimo del particular, sino que también, en ejercicio del control de legalidad interno, tiene la oportunidad y el deber jurídico de revisar y reestablecer el imperio de la legalidad transgredida por un proceder ilegítimo de la propia Administración.

Los administrados confían en la buena fe de quienes componemos este Tribunal y no sospechan que el foro que debe resolver al asunto en base a las reglas previamente fijadas y notificadas en el acto público, sea un adversario más, pues, "La aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en caso se persiga: Y que no le va ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales o sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza, legítima confianza de que no se le va a imponer una prestación cuando solo superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida. Ni en un lugar en que, razonablemente, no cabía esperar. Ni antes de que lo exijan los intereses públicos ni cuando ya no era concebible el ejercicio de la potestad administrativa. Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones..." (El PRINCIPIO GENERAL DE LA BUENA FE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Civitas, Cuarta Edición, Madrid, 2004, Pág. 116).

En términos objetivos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre el tema de la confianza, en el caso d.d. Synergy Hellas Anonymi Emporiki Etaireia Porachis Ypiresion Pliroforikis vs Comisión Europea examina desde la óptica ciudadana y exige que se proteja la confianza este último mediante una actuación estatal continua y fiable, en la que pueda basarse para emprender determinadas acciones y en la que fundar sus expectativas. En ese sentido, una posición doctrinal muy tradicional mantiene que este principio constituye una limitación del derecho de revocación de los actos administrativos ilegales. Cuestión, que, si bien es cierta, el Tribunal ha señalado que no debe entenderse en términos restrictivos, puesto que como se ha puesto de manifiesto el principio de confianza legítima presenta una virtualidad expansiva que desborda el puro ámbito del acto administrativo. Así debe considerarse que el principio de protección de confianza legítima, rige la relación de subordinación que mantiene un administrado con la Administración y ha de recordarse que, según Jurisprudencia consolidada, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima frente a la Administración, se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que dicha Administración, al darle seguridades concretas, le hizo concebir esperanzas fundadas. Sobre la situación de otorgamiento de la esperanza y su naturaleza, se advierte que deben entenderse como



seguridades de esa índole, los datos precisos, incondicionales y concordantes que emanen de fuentes autorizadas y fiables, cualquiera que sea la forma en que la hayan sido comunicados. Al contrario, no se entiende que se pueda invocar una violación de dicho principio si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas.

Recordemos también, a propósito de las disquisiciones realizadas que el fin del Estado, de conformidad al contenido del artículo 17 del texto constitucional del cual todos somos partes es, dar seguridad jurídica a los ciudadanos a través del derecho, por ello, se construye la legalidad como eje del sistema jurídico. Y dentro de este marco de legalidad, se instaura una serie de principios y reglas, que interpretados a la luz del principio de legalidad, dan como resultado las facultades expresamente otorgadas a las distintas autoridades que deben intervenir en los procesos, quienes sólo podrán hacer lo que la ley les faculta; por otro lado, el ciudadano tendrá la garantía de que la autoridad está obligada a cumplir su función en términos de lo que está facultada hacer por mandato legal, quienes confían en que sus derechos serán respetados en la medida que cumpla con la ley, como un condicionante de un Estado de Derecho.

Resulta de gran importancia indicar y comprender que el tema de la contratación pública es una materia que debe resolverse de conformidad a la ley especial y no alejar su contexto ni fundamento con interpretaciones alejadas a la realidad, teniendo siempre en mente que dicha materia es uno de los vehículos instrumentales a través de los cuales el Estado atiende la satisfacción del interés general, por lo que el contenido de la normatividad que lo regula tiene que ajustarse al modelo de Estado que perfila la Constitución. Es así que, al analizar la legislación sobre contratación pública, el examen en ningún momento puede pasar por alto las orientaciones y principios que consagra la Constitución Política de la República de Panamá.

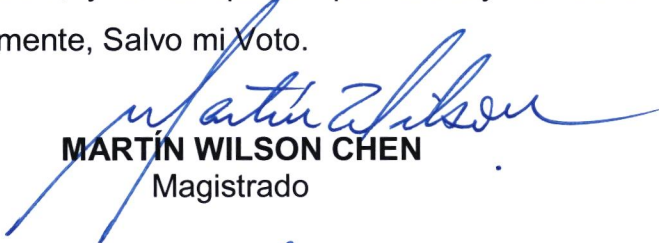
El pliego de cargos constituye una garantía para que los proponentes conozcan las reglas del juego, con la certeza de que las mismas serán cumplidas en esa misma dirección, y que no serán interpretadas de una forma totalmente distinta a lo planteado, ni tampoco que el juzgador rebase las reglas estatuidas, pues nuestro deber es dirigir el proceso y decidir el negocio jurídico tal cual se nos fue entregado, sin interpretaciones extensivas ni ambiguas, sino más bien darle a cada documento el alcance preciso sin rebasarnos los límites que la Constitución, la ley y el pliego de cargos nos trazan, aplicando las reglas que las partes conocían desde la convocatoria del acto público en debate hasta la fecha de la presentación de los documentos y que una vez cerrado ese escenario, aplicar el Derecho y el valor probatorio correspondiente.

En síntesis, en sintonía con el artículo 17 constitucional antes mencionado, se deben realizar los procedimientos en la forma que prevé la ley, y no aplicar remedios procesales que no exige el pliego, dado que existen garantías procesales fundamentales que gozan los administrados como lo es el debido proceso, la tutela

judicial efectiva y otras nacidas de los instrumentos internacionales de derechos humanos como las garantías judiciales contenida en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre la base a una sujeción al orden jurídico constitucional y legal, dirigida precisamente a garantizar o asegurar la efectividad de los derechos fundamentales, y como ha dicho la Corte Suprema de Justicia en el fallo de 19 de junio de 2012, bajo la Ponencia del Magistrado Harley J. Mitchell D. de manera contundente y directa, que “que desde el momento en que se establece que el sistema jurídico se subordina a los postulados constitucionales, expresados primordialmente a través de los derechos fundamentales; se ha desechado aquel sistema de interpretación; obligando ahora que todo examen, ponderación y obtención del sentido de la ley, deba necesariamente atender el contenido esencial, principios y valores de esos derechos fundamentales, los que deben ser interpretados en forma sistemática y una vez hecho esto, entonces se puede interpretar y aplicar válidamente la ley o cualquier otra regla de alcance general”.

Ante los mencionados desatinos, no compartimos la idea de que la adjudicación se efectuó con arreglo a las normas de uniformidad, imparcialidad, y con apego al principio de estricta legalidad.

Así las cosas, como quiera que la decisión de mayoría no me satisface ni me convence y también me genera dudas, al no compartir la decisión de mayoría, éstas son las razones por la cual no avalo el fallo mayoritario, toda vez que mantengo una promesa y compromiso de garantizar la salud en todas sus dimensiones, por ende, en vista de los razonamientos expuestos, y como quiera que la mayoría tiene un criterio cual no comparto, respetuosamente, Salvo mi Voto.


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

