



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 066-2024

RECORRENTE: ACADIA GLOBAL CORP.

ACTO IMPUGNADO: Resolución de Cancelación No.009 de 11 de abril de 2024, emitido por el INSTITUTO DE INNOVACION AGROPECUARIA, dentro del acto de selección de contratista N°2024-1-25-0-08-CM-037515.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN.

RESOLUCIÓN No.087-2024/ Pleno/TACP de 21 de mayo de 2024 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por **ACADIA GLOBAL CORP.**, en contra de la Resolución de Cancelación No.009 de 11 de abril de 2024, emitido por el INSTITUTO DE INNOVACION AGROPECUARIA, dentro del acto de selección de contratista N°2024-1-25-0-08-CM-037515.

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá, en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, declaratoria de desierto o rechazo de propuestas, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista; ello según lo dispone el artículo 157 de la excerta legal in comento.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES

Que el día 13 de marzo de 2024, la entidad, **INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA**, comunicó mediante portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "*PanamaCompra*", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista mediante compra menor N°2024-1-25-0-08-CM-037515, siendo las 10:30 a.m. y estableció como fecha para la presentación de las propuestas el veinte (20) de marzo de 2024, hasta las 10:00 a.m. y a las 10:01 a.m., para la apertura de las propuestas dentro del Acto público para el "*SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACIÓN VARIABLE ENTRE 0° Y 35°*", con un precio de referencia de DIECINUEVE MIL DOSCIENTOS SESENTA BALBOAS con 00/100 (B/.19,260.00).

Que el día 11 de abril de 2024, se publicó dentro del icono "Resolución de Cancelación" No.009 de 11 de abril de 2024, proferido por el **INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA** dentro del acto de selección de contratista N°2024-1-25-0-08-CM-037515, mediante la cual se rechazaron las propuestas. (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico "*PanamaCompra*").

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Que el día 22 de abril de 2024, el licenciado JOAN QUINTERO, miembro de la firma forense EJ LEGAL GROUP, quienes actúan como apoderados generales de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, interpuso ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra de la Resolución de Cancelación No.009 del 11 de abril de 2024, proferida por el **INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA**, mediante la cual se rechazó la propuesta para el acto de selección de contratista dentro del acto público N°2024-1-25-0-08-CM-037515, para el "*SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACIÓN VARIABLE ENTRE 0° Y 35°*" (Recurso de Impugnación visible de fojas 008-016 del Expediente del Tribunal).

Que el recurrente presentó la fianza de recurso de impugnación N°0824-03061-01 de 18 de abril de 2024, emitida por la Aseguradora Ancón, con un límite máximo de responsabilidad de B/.1,926.00, cantidad que representa el 10% del precio de referencia y cuya diligencia de consignación No.053-2024, reposa a folio 030 del expediente del Tribunal.

Que el día 22 de abril de 2024, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emite la Certificación de interposición del Recurso (visible a



folio 039 del Expediente del Tribunal), publicada el 23-04-2024, siendo las 10:03 a.m. en el portal Electrónico “PanamaCompra” dentro del Icono Interposición de Recurso de TAdeCP.

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante la Resolución N°052-2024/TACP de 23 de abril de 2024 (Admisión), publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra”, el 24-04-2024, siendo las 10:03 a.m., admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por el licenciado JOAN QUINTERO, miembro de la firma forense EJ LEGAL GROUP, quienes actúan como apoderados generales de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad, **INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución, presentara el Informe de Conducta, acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debe remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” (visible a fojas 042 a 048 del Expediente del Tribunal).

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO.

El Acto impugnado lo constituye la Resolución de Cancelación No.009 de 11-04-2024, por medio del cual la entidad, **INSTITUTO DE INNOVACION AGROPECUARIA**, declaró Rechazar el Acto Público de marras, para el “*SUMINISTRO E INSTALACION DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACION VARIABLE ENTRE 0° Y 35°*” (Visible en la página del Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del icono de “Acto Público 1, publicada 02-05-2024” que detalla lo siguiente:

“

Resolución de Cancelación

Resolución N° : 009

Entidad: Instituto de Innovación Agropecuaria

COMPRAS

Datos del Acto Público

Unidad Ejecutora

Numero de Acto Público

Descripción

Fecha

COMPRAS

2024-1-25-0-08-CM-037515

SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACIÓN VARIABLE ENTRE 0° Y 35°

11-04-2024

Considerando:

Que esta entidad, llevó a cabo el día 20 de marzo de 2024, el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2024-1-25-0-08-CM-037515, para SUMINISTRO E INSTALACION DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACION VARIABLE ENTRE 0° Y 35° , cuyo precio de referencia es de 19,260.00. En el cual se recibieron las propuestas descritas en el siguiente cuadro: Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante ha advertido Que debido a falta de información suministrada por parte de la unidad gestora en el "CAPITULO III ESPECIFICACIONES TÉCNICAS" del pliego de cargos de "SUMINISTRO E INSTALACION DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACION VARIABLE ENTRE 0° Y 35° " ,hace complejo completar el trámite correctamente, dicho esto la unidad gestora ha aprobado el eliminar el acto publico para evitar contrariad en la compra y entrega de lo solicitado, por lo que se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas. Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 74 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2024-1-25-0-08-CM-037515, para SUMINISTRO E INSTALACION DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACION VARIABLE ENTRE 0° Y 35° ..

Resuelve:

PRIMERO: RECHAZAR todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2024-1-25-0-08-CM-037515, para SUMINISTRO E INSTALACION DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACION VARIABLE ENTRE 0° Y 35° .. SEGUNDO: ADVERTIR que el Acto Público No. 2024-1-25-0-08-CM-037515 quedará en estado de CANCELADO. TERCERO: ORDENAR la publicación de la presente Resolución, en el Sistema de Contrataciones Públicas "Panamá Compra", por dos (2) días hábiles para los efectos de su notificación, así como su incorporación al respectivo expediente. CUARTO: ADVERTIR que, contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

Fundamento de Derecho:

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PANAMÁ, 11-04-2024

Yancmis Medina

JEFE DE PROVEEDURA Y COMPRAS

PUBLÍQUESE Y CÚPLASE

”



IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE

Que el día 22 de abril de 2024, el licenciado JOAN QUINTERO, miembro de la firma forense EJ LEGAL GROUP., quienes actúan como apoderados generales de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, presentó ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra de la Resolución de Cancelación No.009 de 11 de abril de 2024, proferida por el **INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA**, mediante la cual se RECHAZO la propuesta de **ACADIA GLOBAL CORP.**, único proponente del acto de selección de contratista de compra menor dentro del acto público N°2024-1-25-0-08-CM-037515, para el *"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACIÓN VARIABLE ENTRE 0° Y 35°"* (Poder y Recurso de Impugnación visibles de fojas 008 a 016 del Expediente del Tribunal).

Que, en lo medular de su escrito, el licenciado JOAN QUINTERO, argumentó como hechos los siguientes:

Que considerando el hecho de que nos encontramos ante un proceso de selección de contratista de compra menor regulada por el artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de agosto de 2022, que reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas, en cuanto al procedimiento a seguir en contrataciones menores que superen los B/.10,000.00 hasta los B/.50,000.00.

Que la entidad contratante publicó el día 20 de marzo de 2024, el acto público de selección de contratista No.2024-1-25-0-08-CM-037515, en el cual sólo se recibió la propuesta de su mandante **ACADIA GLOBAL CORP**, por el monto de B/.14,414.43.

Que el 11 de abril de 2024, la Jefa de Proveeduría y Compras del Instituto de Innovación Agropecuaria, publicó la Resolución de Cancelación No.009, en la cual resolvió RECHAZAR, todas las propuestas recibidas para el Acto Público No.2024-1-25-0-08-CM-037515, para el *"Suministro e instalación de Microscopio Compuesto con Tubo Trinocular de Ángulo de Observación Variable entre 0° y 35°"*, y ADVERTIR que el acto público No.2024-1-25-0-08-CM-037515, quedará en estado CANCELADO.

Que la resolución fue motivada considerando que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante ha advertido que, debido a falta de información suministrada por parte de la unidad gestora en el Capítulo de Especificaciones Técnicas, hace complejo completar el trámite correctamente en donde dicha unidad gestora ha aprobado rechazar las propuestas presentadas y anular el acto público.

Que el acto señalado de ilegal invoca antojadizamente, para justificar su arbitrariedad, el **artículo 74** del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, alegando que supuestamente se hacía necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No.2024-1-25-0-08-CM-037515.

Adicional el impugnante en lo medular alega:

Que la entidad al hacer uso de la facultad extraordinaria contenida en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, al emitir la resolución impugnada actuó con ligereza, al motivar el acto censurado en el sentido de que "...luego de recibidas las propuestas, la Entidad ha advertido que, debido a la falta de información suministrada por parte de la unidad gestora, hace complejo completar el trámite correctamente, por ende, se ha aprobado eliminar el acto público para evitar contrariedad en la compra y entrega de lo solicitado..."

Además, reafirma el recurrente, que la Entidad yerra desde lo más básico al carecer de una verdadera motivación y argumentos que representen un riesgo para el orden público y el interés social, únicos supuestos que contempla la norma antes citada, aplicada de forma indebida vulnerada por comisión.

En adición, alega la vulneración directa por omisión de los numerales 5 y 6 del artículo 26 del Texto Único de la Ley 153 de 2020, en cuanto a que los actos administrativos expedidos en la actividad contractual, salvo los de mero trámite, deben motivarse en



forma detallada y precisa tanto los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto; añadiendo que las autoridades no actuarán con desviación de poder ni abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley.

También alega como vulnerado por violación directa el artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en cuanto a la responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, haciéndolos responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y considerarlas una falta administrativa grave; lo anterior, en detrimento de los intereses de los proponentes.

Y concluye, que el presente recurso se reduce al hecho de que se emitió una resolución contra derecho carente de fundamento y usando causales de justificación que no se adecuan a los hechos reales, basado en un supuesto error de parte de la Entidad, perjudicando a los proponentes, y omitiendo aplicar la responsabilidad que le corresponde a los funcionarios que cometieron la falta.

Finalizó sus argumentos, solicitando al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en esencia que se revoque en todas sus partes la Resolución de Cancelación No.009 de 11 de abril de 2024, proferida por el **INSTITUTO DE INNOVACION AGROPECUARIA**, mediante la cual **RECHAZA** todas las propuestas del Acto Público No.2024-1-25-0-08-CM-037515; se **RESTABLEZCA** el derecho vulnerado, en el sentido de adjudicar a la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, el acto público de selección de contratista No.20224-1-25-08-CM-0137515.

En caso de que, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, decida remitir el expediente a la Entidad para que realice verificación de los requisitos y especificaciones técnicas, ORDENE de oficio la prueba de informe a la Universidad Tecnológica de Panamá.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA

Que, dentro del término de ley, y mediante Informe de Trámite de 03 de mayo de 2024 (visible a foja 059 del expediente jurídico), publicado en el portal electrónico “PanamaCompra” en la misma fecha, se hace constar la entrega el Informe de Conducta ordenado en el Resuelto CUARTO de la Resolución de Admisión No.052-2024/TACP de 23 de abril de 2024 (visible de fojas 042 al 048 del expediente jurídico), remitido mediante Nota N°DG-341-2024 de 30 de abril de 2024 por el Dr. Arnulfo Gutiérrez Gutiérrez, Director General del **INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMÁ**, en el siguiente contexto:

“ ...

REPUBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL
INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMÁ
DIRECCIÓN GENERAL
Nota No. DG-341-2024
Ciudad del Saber, 30 de abril de 2024

Su Excelencia
LIC. MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado Sustanciador del
Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
Ciudad de Panamá
E. S. D.

Respetado Señor Magistrado:

Reciba un cordial saludo.

Por este medio, en cumplimiento de la Resolución N°052-2024/TACP de 23 de abril de 2024 (Admisión) del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, relativa al Recurso de Impugnación, incoado por la empresa ACADIA GLOBAL CORP., en contra de la Resolución de Cancelación N° 009 de 11 de abril de 2024, del Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá, por medio del cual se ordena rechazar todas las propuestas referente a la Contratación Menor 2024-1-25-0-08-CM-037515, expresamos y remitimos nuestro Informe de Conducta, en los siguientes términos:

1. El Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá ha cumplido con todos los requisitos que establece la Ley respecto al Acto Público de Selección de Contratista por Contratación Menor No. 2024-1-25-0-08-CM-037515 para el Suministro e Instalación de Microscopio Compuesto con Tubo Trinocular de Ángulo de Observación Variable entre 0° y 35° .
2. El IDIAP, realizó todas las acciones pertinentes con la finalidad de lograr el objetivo último de la contratación, máxime que somos los más interesados en contar con el equipo para la ejecución de nuestras funciones institucionales, no obstante, como institución del Estado, en esta ocasión, debemos ejercer la facultad extraordinaria que establece el artículo 74 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas por motivos de interés social, por los siguientes motivos sobrevinientes al momento de examinar la propuesta:
 - Al contrastar la propuesta frente a las especificaciones técnicas solicitadas para el equipo en cuestión, el personal técnico, observó que, en el pliego, no se incluyeron características y especificaciones para que el equipo nuevo pueda ser compatible e incorporado a la red de laboratorios con que ya cuenta el IDIAP.
 - Que adquirir un equipo que no pueda trabajar y adaptarse al conjunto del laboratorio, afecta la calidad, confianza y credibilidad necesarios en todo proceso de



disposiciones establecidas en materia de Contratación Pública, verbigracia, el principio de economía, el cual en su Artículo 27, numeral 1, señala que además de que se debe cumplir con los procedimientos, también se debe asegurar la selección objetiva, más ventajosa para el Estado, o como se ratifica, en el Artículo 21 del citado cuerpo normativo, ir en busca del mayor beneficio que pueda recibir la Entidad, tal como consta, y que dice:

*"Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes.
Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:*

1.
2. *Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.*

....

investigación sometido a los altos estándares y rigurosidad científica;

- Que lo anterior, es motivo suficiente para ejercer la facultad extraordinaria de rechazo de propuestas por motivos de interés social, toda vez que continuar el trámite coloca en riesgo el interés público, que el artículo 201 de la Ley 38 de 2000 define así:

"Interés público. Como finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual."

- Ello es así, debido a que las causas para el rechazo de la propuesta sobrevinieron dentro del proceso de selección del contratista, cuando ya se había recibido la propuesta, lo que impide continuar a la fase de adjudicación.
 - El IDIAP, posterior a la recepción de la propuesta de la empresa Acadia Global Corp, observa que el pliego de cargos carecía de especificaciones técnicas importantes y que debían conocer los proponentes para poder ofertar el equipo apropiado, por medio de la compra menor No. 2024-1-25-0-08-CM-037515, y que es de relevancia para las necesidades de la institución y de los técnicos que llevan a cabo los proyectos de investigación.
3. Disentimos de la opinión del recurrente sobre que IDIAP, incumplió con el artículo 74 del Texto Único de la Ley de Contratación Pública, pues como indica la Resolución de Rechazo de Propuestas, existió falta de información por parte de la unidad gestora, en lo referente a las especificaciones técnicas, del pliego de cargos para el Suministro e Instalación de Microscopio Compuesto con Tubo Trinocular de Ángulo de Observación Variable entre 0° y 35°.
 4. El IDIAP, en sí, como institución, ejerce una función de interés social ya que su Misión es " Fortalecer la base agrotecnológica nacional para contribuir a la competitividad del agronegocio, a la sostenibilidad, a la resiliencia socio ecológica de la agricultura y a la soberanía alimentaria, en beneficio de la sociedad panameña"; por lo que todas las funciones de la institución tienen como objetivo el beneficio de la sociedad panameña, en consecuencia, el interés social o público; razón por la que no compartimos el argumento del recurrente en cuanto a que IDIAP no invocó un motivo de orden público o interés social.
 5. Es importante señalar, que la institución cuenta con recursos insuficientes, por ello debemos maximizar el presupuesto asignado para la adquisición de equipo de laboratorio, por lo que nos causaría un gran perjuicio comprar bienes o servicios que no sean compatibles con los que ya cuenta la institución o que rápidamente quedan obsoletos para la labor desempeña el personal técnico.
 6. Negamos el criterio del recurrente, respecto a alguna mala intención por parte de EL IDIAP, toda vez, que la administración es muy rigurosa en el cumplimiento de las



disposiciones establecidas en materia de Contratación Pública, verbigracia, el principio de economía, el cual en su Artículo 27, numeral 1, señala que además de que se debe cumplir con los procedimientos, también se debe asegurar la selección objetiva, más ventajosa para el Estado, o como se ratifica, en el Artículo 21 del citado cuerpo normativo, ir en busca del mayor beneficio que pueda recibir la Entidad, tal como consta, y que dice:

*"Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes.
Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:*

- 1.*
- 2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.*

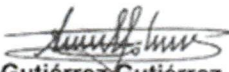
*....
....*

Dicho lo anterior, le solicitamos al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que desestime la impugnación de la empresa ACADIA GLOBAL CORP.

Le adjunto todos los documentos relacionados con la Contratación Menor 2024-1-25-0-08-CM-037515.

Del Señor Magistrado Sustanciador, con las muestras de mi mas alta distinción y respeto.

Atentamente,


Arnulfo Gutiérrez Gutiérrez, Ph.D.
Director General



”

VI. ALEGACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

Como se dejó constancia en el Informe de Trámite de 03 de mayo de 2024, emitido por la Secretaría General de éste Tribunal, no se presentó escrito alguno de intervención de Terceros en interés particular o en interés de la ley (visible a foja 059).

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

El Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa del sub júdice, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración, dentro de los cuales anteponemos los siguientes:

A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por EJ LEGAL GROUP, en su calidad de apoderados de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público No.2024-1-25-0-08-CM-037515, publicados y descritos en el portal electrónico “PanamaCompra; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico “PanamaCompra”, evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020; ya que, el reflejo de la litis se evidencia y



encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante de **si, ¿la entidad estructuró el pliego de cargos de manera tal que se garantice el principio de igualdad de oportunidades de los proponentes, de modo que estos pudiesen conocer las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitiesen la confección de ofrecimientos de la misma índole?, y si se configuran los presupuestos fácticos ordenados por el artículo 74 del Texto Único para ejercer la facultad extraordinaria de rechazo.**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes

De conformidad al procedimiento incoado por el artículo 238 y 253 del Decreto Ejecutivo No.439 de 1º de septiembre de 2020 y respetando las garantías constitucionales y legales del debido proceso, mismos están instituidos por el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, de igual forma, en el artículo 32 de la Ley 22 de 2006 en su Texto Único, así como su remisión al contexto del artículo 201 ordinal 31 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que reza así:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

(...)

31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y a practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa”.

En ese orden de ideas, en cuanto al caudal probatorio se tiene que, junto con el libelo del recurso de impugnación el licenciado Joan Quintero adujo como pruebas;

“

PRUEBAS

Documentales

- 1) Aducimos el dossier del Expediente administrativo **digital** del procedimiento de selección de contratista para la contratación No. **2024-1-25-0-08-CM-037515**, el cual se encuentra en el portal de *PanamaCompra*.

De informe:

En caso de que el TACP decida remitir el expediente a la Entidad para que realice la verificación de los requisitos y especificaciones técnicas, y en virtud de lo consagrado en el Artículo 158 y 159 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, y con base en el artículo 140 y 147 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; solicitamos muy respetuosamente a este Tribunal que:

- Mediante prueba de informe, se requiera la colaboración de la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ**, para que por medio de profesionales idóneos en la materia a contratar rindan un informe con base a todos los documentos que reposan en el expediente electrónico.

Esta prueba es pertinente ya que como es sabido en procesos previos cuando la Entidad omite realizar la verificación de requisitos por un personal experto, mediante medida previa se le exige a la Entidad realizar el trámite omite, sin embargo a partir de ese momento se genera una violación al debido proceso y el impugnante queda en estado de indefensión, ya que no por una mala práctica de la Entidad con el propósito de defender su decisión y su informe de conducta realizan un análisis subjetivo descalificando la propuesta del impugnante. Entonces, en ese momento procesal no forma alternativa en la legislación para contraargumentar dicha revisión de requisitos o para contra estas presentar pruebas. Por ende esta situación coloca en desventaja a los impugnantes y debe ser analizada desde una óptica que permita darle a las partes igualdad de oportunidades como principio de la contratación.

”



En ese sentido, el Tribunal, mediante Resolución No.029-2024 de 09 de mayo de 2024 (Medida Previa), publicada en la misma fecha, profirió la Medida para Mejor Proveer mediante el cual, se ordenó a la entidad, que en virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, se realice un informe de verificación de las propuestas respecto al cumplimiento de las condiciones y especificaciones técnicas y requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, así como la falta de información no publicada en el pliego de la propuesta, apoyándose por un personal de expertos.

En dicha resolución, el Tribunal se pronunció respecto de las pruebas, admitiendo e incorporando al dossier el Informe de Conducta emitido por la entidad y anexo al expediente electrónico, publicado en "PanamaCompra", el expediente administrativo digital incorporada al dossier.

C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto del requerimiento de *"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACION VARIABLE ENTRE 0° Y 35°"*, cual dio inicio con la convocatoria para la selección del Contratista, regentado mediante el método de una Contratación Menor, al tenor de lo establecido por el artículo 57 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, cual sustenta dicha selectividad en el menor precio ofertado por los participantes en el acto público concertado, siempre que se cumpla con toda la documentación habilitante solicitada, descrita en el pliego de cargos o términos de referencia.

De conformidad al monto del valor de referencia presupuestado por la entidad para tales menesteres, cual lo fijase en la suma de B/.19,260.00 se alinea ésta dentro del tenor del estatuto reglamentario de la Ley, bajo las adquisiciones configuradas dentro del rango de diez mil a cincuenta mil balboas, ubicadas dentro del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 22 de agosto de 2022.

"Artículo 94. Contrataciones menores que se superen los diez mil balboas (B/.10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/.10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) se procederá de la forma siguiente:
(...)

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá



a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamacompra", que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición de recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8. Si la entidad 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 verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones 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.". (El subrayado es nuestro)

Establecida la presente disposición normativa como rectora del acto, el Tribunal procede a escrutar las pretensiones de las partes, a fin de indagar dentro de éstas, ¿Cuál se adecua en conformidad a dicho precepto? Para ello, tomamos como inicio los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, cuáles han sido reseñados en la presente resolución bajo la denominación de *pretensiones de la empresa recurrente*, en adición a lo que quedó plasmado dentro del acto objeto del contencioso seguido con la publicación del *informe de conducta*, con lo que la entidad dejó constancia de sus actuaciones dentro del acto de selección de contratista.

Previo a realizar un análisis pormenorizado del fondo de la presente encuesta administrativa, nos disponemos a verificar que la entidad, **INSTITUTO DE INNOVACION AGROPECUARIA**, haya cumplido con los parámetros de ley en lo que respecta a la estructuración del pliego de cargos y por ende, haya dado cumplimiento a las garantías, principios y reglas sobre los cuales se sostienen las compras del Estado y que se amparan bajo el paraguas de la Constitución, la Ley 22 de 2006 y sus modificaciones, su reglamento y las normas complementarias que se dicten para tales efectos.

En ese orden de ideas, nos centramos en lo argumentado por el impugnante, el cual apuntala hacia falencias en la estructuración del pliego de cargos, lo cual motivó la expedición de la Resolución de Cancelación No.009 de 11 de abril de 2024, en el sentido de que "...la Entidad advirtió que debido a falta de información suministrada por parte de la unidad gestora en el Capítulo de Especificaciones Técnicas, hace complejo completar el trámite correctamente en donde dicha unidad gestora ha aprobado rechazar las propuestas presentadas y anular el acto público, por ende, se ha aprobado



eliminar el acto público para evitar contrariedad en la compra y entrega de lo solicitado...”.

La Ley 153 de 2020, que ordena la Ley 22 de junio de 2006, en su artículo 39 del Texto Único, es clara en lo que respecta a la estructuración del pliego de cargos en los distintos procesos de selección de contratista al establecer y enunciar los términos de referencia que contendrá todo pliego de cargos, dentro de los cuales destacamos lo establecido en los numerales 3 en cuanto a las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva; 4 las condiciones y calidad de los bienes; 5 los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes; 8 las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación; nótese que la parte motiva de la resolución de cancelación, la Entidad hace mención que la unidad gestora omitió información con respecto a detallar las especificaciones técnicas del servicio objeto de la contratación.

Además, reafirma el recurrente, que la Entidad yerra desde lo más básico al carecer de una verdadera motivación y argumentos que representen un riesgo para el orden público y el interés social, únicos supuestos que contempla la norma antes citada, aplicada de forma indebida vulnerada por comisión.

Esta colegiatura ya se ha pronunciado con anterioridad, respecto al alcance y efectos de las razones de orden público e interés social que facultan a una Entidad al rechazo de las propuestas y a título de ejemplo citamos un aparte de la Resolución No.135-2021 Pleno/TACP de 14 de octubre de 2021 (Decisión), que señaló:

“

De manera que, analizado el concepto anterior, no vemos cabida para la aplicación del rechazo de propuestas por un error de la administración, pues, ello no constituye causas de orden público ni de interés social sobrevinientes, sino la incorrecta estructuración del requerimiento por la Administración.



Así las cosas, estamos ante un acto público que fue rechazado las propuestas, y por consiguiente, cancelado, pese a que la Comisión Evaluadora, previo a la valoración de la oferta de **EQUIPOS T&D, S.A.**, obtuvo una puntuación de 89, de acuerdo a la metodología de ponderación establecida en el pliego de cargos, por considerar que cumplió a cabalidad con todos los requisitos del pliego de cargos. Por eso, repasando el contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, podemos entender que la facultad de rechazo de ofertas aplica en caso de que se hayan recibido propuestas y por causas de orden público e interés social, sin que hubiera recaído adjudicación, y en otros casos, ejecutoriada la adjudicación, sin haber formalizado el contrato.

Así, pues, vemos que se configuró a menos una de las condiciones que la ley regula, como lo es la recepción de ofertas, más no se motivó la misma en razones



de orden público e interés social, ya que los argumentos sostenidos por la entidad son situaciones más en la falta de planificación que no pueden ser permitidas bajo ningún argumento, sobre todo cuando se sustenta el rechazo para redefinir el alcance de los servicios requeridos, es decir, para realizar una revisión más detallada del pliego de cargos y hacer las correcciones al mismo, antes de una nueva convocatoria, ya que se pretende el bienestar colectivo docente y estudiantil, al procurar el cumplimiento de la contratación, de acuerdo a lo expresado por la entidad en el informe de conducta, es decir, la entidad pareciera que no planificó en su justa medida el alcance del acto público que inició y aprovechó la coyuntura para rechazar las ofertas y en su lugar, cancelar el presente procedimiento de selección de contratista, menoscabando así la participación de los proponentes que confiaron en la voluntad de la entidad y la buena fe para presentar sus ofertas.

En esta oportunidad, la **UNIVERSIDAD MARÍTIMA INTERNACIONAL DE PANAMÁ (UMIP)** decidió rechazar el acto público en debate, sin siquiera motivar las razones de orden público e interés social que orillaron a la entidad a rechazar el procedimiento de selección de contratista, sino más bien, para mejorar el pliego de cargos, que no constituyen los presupuestos para ejercer la facultad de rechazo.

Recordemos que la entidad no es la única a la que debe velárseles sus intereses, pues, el recurrente también los tiene, y es responsabilidad de la Administración otorgarle las explicaciones a detalle del porqué se le rechaza o cancela su oferta y no únicamente indicar que se cancela para restablecer el curso normal del acto administrativo.

Ante la imposibilidad de valorar el motivo que señala la entidad adquirente, por la inexistencia de un documento o explicación real que avale lo externado, no podemos menos que concluir que existe una falta motivación al tiempo, pues, el argumento utilizado para rechazar el acto público no puede ser utilizado como una salida para enderezar el error que ha cometido la entidad adquirente, ya sea que se tratase de un error procedimental o bien sea para corregir errores de calidad ni cantidad del objeto a contratar, este hecho finalmente conlleva una adecuada atención de los funcionarios públicos involucrados en la convocatoria del acto público, tomando como norte el principio de transparencia que conduce que con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia y el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma incompleta, ambigua o confusa.

Insistimos, cada acto de selección de contratista por minúsculo que sea su precio de referencia, cuesta dinero y tiempo a los proponentes que incurren en gastos para su participación y al propio Estado por cuanto en la medida que se cometen desatinos, se compromete la ejecución presupuestaria y finalmente la esperanza de sus administrados, pues, los particulares no tienen por qué soportar el error de la Administración, entonces deberá encontrar una medida racional, coherente y justa para ambas partes.

La entidad estatal contratante, en razón a su condición de directora del procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, se encuentra revestida de cierto margen de autonomía en la elaboración del pliego de condiciones, y en desarrollo de esa actividad ostenta la facultad para introducir las exigencias y los



requisitos que deben observar y reunir los oferentes. En la misma línea, se ha encargado de destacar que la potestad configuradora, lejos de comportar un poder ilimitado, encuentra su lindero en el apego y sujeción a las reglas y principios de orden constitucional y legal que orientan la contratación estatal, premisa que se concreta en la definición de requisitos y exigencias que resulten pertinentes y necesarios para la consecución del fin público que se pretende satisfacer a través de la celebración del respectivo futuro contrato.

Precisamente, por esa facultad que le concede la ley de forma unilateral es que no puede emplearse para la fijación de requisitos imposibles que en nada contribuyan y, por el contrario, obstaculicen la selección objetiva de la propuesta más favorable para la Administración, sino que, sabiendo de antemano lo que la Administración necesita, debió establecer los requisitos precisos para lograr la finalidad del acto, que no es más que la de la satisfacción del bien común.

En esa oportunidad, debió establecer claramente el requerimiento de la conectividad de los equipos licitados versus los existentes en la **UMIP**, sobre todo cuando la propia Administración ha dejado sentado en la reunión previa y homologación, que la entidad no cuenta con los derechos de autor de los códigos fuentes de las aplicaciones adquiridas ni tampoco con los códigos fuentes de los simuladores existentes y por eso desea la compatibilidad de los existentes con los a contratar, detalle que ha realizado de forma genérica o intangible y no mediante un documento de obligatorio cumplimiento o ponderable, tratándose de una licitación por mejor valor, para crear la obligación de parte de quienes participaran del acto público.

Así, la institución lograría la certeza del cumplimiento total de lo petitionado y los proponentes, la exactitud de la solicitud, pues de nada vale adquirir el simulador sin obtener la conectividad requerida para su funcionamiento, sería una compra sin sentido y un perjuicio para las finanzas del Estado.

En virtud de la norma transcrita, ha sido entendido por la jurisprudencia de esta corporación de justicia especial administrativa que, para rechazar una propuesta, la entidad pública debe fundamentarlo en situaciones de orden público o interés social, siendo esas dos las únicas condiciones para motivar el acto administrativo que decida un rechazo, no encontrando en este caso algo similar, sino más bien, una irresponsabilidad de la entidad al momento de elaborar los términos de referencia, que no puede ser analizada, ni ajustada al contenido del artículo 74 de la ley positiva que nos gobierna.

El rechazo de propuesta debe encontrar una respuesta razonable y proporcionada dentro de los parámetros anteriormente advertidos, encontrando en la norma su justificación, sin que ello involucre aspectos distintos en la ley.”

En ese mismo sentido, citamos otro pronunciamiento que forma parte de la reiterada jurisprudencia de esta colegiatura, esgrimida mediante la Resolución No.181-2021 Pleno/TACP de 16 de diciembre de 2021 (Decisión), al señalar:

“

Esa fue la razón por la que la entidad decidió rechazar las propuestas, siendo suficientes motivos de orden público e interés social, ya que el carácter jurídico del concepto de orden público e interés social, emerge de las disposiciones legales, quienes le dan ese tamiz para definir la importancia y el propósito de una ley o concepto de obligatorio cumplimiento con el fin principal de regular una



actividad social, que el ordenamiento jurídico a dispuesto en cabeza de las autoridades públicas para el beneficio de la colectividad y que tiene prelación sobre cualquier otra decisión.

Lo que queremos decir es que, para que las ofertas sean rechazadas, la resolución debe valerse sobre algo superior que las orille a tomar una decisión diferente a lo que el procedimiento regularmente le indique, que el único freno para adjudicar un acto público sea un hecho sobreviniente que cobre mayor importancia sobre la decisión a tomar. Se han configurado todos los puntos que la ley considera, pues, como mencionamos en líneas anteriores, adjudicar y no rechazar, pese a la advertencia de la DGCP, sería consentir un acto contra la ley, no conveniente, siendo a su vez, desproporcional e inoportuno.

La facultad de rechazo es una potestad de la Administración, es una facultad intrínseca que nace con ella y que puede ser utilizada cuando considere que la decisión a tomar puede ser perjudicial, sobre ese tema la Doctrina Administrativa ha indicado lo siguiente:

“Cuando la Administración revoca un acto administrativo, lo que está haciendo en realidad es declarando que el mismo es inoportuno o ilegal, declaración que está facultada para hacer en la medida en que la revocación se materializa en un acto administrativo que goza de privilegio de la ejecutoriedad que, a su vez permite a la Administración declarar derechos a su favor y obligaciones a cargo del administrado sin previa intervención judicial” (Santos Rodríguez, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal. Universidad Externado de Colombia. Pág 82).

Quien detenta la representación de la entidad, tiene la facultad de poder revocar sus propios actos, y ellos así por cuanto que, sus acciones no solo lo perjudicarán a él, sino a un sin números de usuarios del sistema que pueden verse afectados por una decisión contraria a la generada. Estamos ante actos públicos y no privados y de fondos estatales y no particulares, por lo que el cuidado en la administración del mismo (sic) debe ser enfocado como un buen pater familias.”.

En ese norte, mediante pronunciamiento esgrimido a través de Resolución No.162-2022/PlenoTACP de 25 de agosto de 2022 (Decisión), el tribunal hace alusión a pronunciamiento de la Honorable Corte Suprema de Justicia, refiriéndose al pliego de cargos en el sentido de que: “...este constituye la fuente principal de derechos y obligaciones entre los proponentes y la entidad licitante, en todas las etapas de selección de contratista y ejecución del contrato”¹ .

Por otro lado a la alega la vulneración directa por omisión de los numerales 5 y 6 del artículo 26 del Texto Único de la Ley 153 de 2020, en cuanto a que los actos administrativos expedidos en la actividad contractual, salvo los de mero trámite, deben

¹ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Demanda Contenciosa de Nulidad. Panamá 30 de noviembre de 2020.



motivarse en forma detallada y precisa tanto los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto; añadiendo que las autoridades no actuarán con desviación de poder ni abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley.

Al respecto, a pesar de que en principio disentimos de lo antes alegado por el impugnante, debido a que de conformidad con el procedimiento administrativo general estatuido por la Ley 38 de 31 de julio de 2000, las actuaciones administrativas en las entidades públicas, entre otros principios se efectuaran con apego al principio de estricta legalidad; nos hacemos eco de lo expuesto por la Sala Tercera de la Honorable Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 16 de abril de 2003, al resolver la demanda de nulidad Agro-Investment Lusell Inc.² cuando al respecto en su parte motiva consideró:

“

Según este principio, los organismos y funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley manda u ordena, lo que exige que sus acciones u omisiones deben estar precedidos de una base normativa que los sustente. La tésis incuestionable del apotegma positivizado es someter a la Administración Pública a la observancia de la juridicidad que nuclea todo el ordenamiento, preserva la seguridad jurídica al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho.

...”

Igualmente, compartimos el criterio con relación a los parámetros en que se cimenta el principio de economía consagrado en el artículo 27 del Texto Único de la Ley el numeral ocho (8) en el sentido siguiente:

“

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

8. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, deberán elaborarse los estudios los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa”. (El subrayado es nuestro)

En cuanto al alegato del impugnante con relación al artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, por violación directa, en cuanto a la responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, haciéndolos responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y considerarlas una falta administrativa grave; lo anterior, en detrimento de los intereses de los proponentes. En ese sentido, tal cual lo reseña el punto 6 del informe de conducta remitido por la Entidad mediante Nota No.DG-341-2024 de 30 abril de 2024 (visible de foja 051 a foja 053 del expediente jurídico), publicado en la misma fecha en el portal electrónico “PanamaCompra”, cuando afirmó:

² Demanda Contencioso Administrativa De Nulidad, Interpuesta Por Agroinvestment Lusell, Inc., contra la Resolución N° D.N. 189-99 De 18 de junio De 1999, dictada por el Director Nacional De Reforma Agraria, del MIDA



6. Negamos el criterio del recurrente, respecto a alguna mala intención por parte de EL IDIAP, toda vez, que la administración es muy rigurosa en el cumplimiento de las

disposiciones establecidas en materia de Contratación Pública, verbigracia, el principio de economía, el cual en su Artículo 27, numeral 1, señala que además de que se debe cumplir con los procedimientos, también se debe asegurar la selección objetiva, más ventajosa para el Estado, o como se ratifica, en el Artículo 21 del citado cuerpo normativo, ir en busca del mayor beneficio que pueda recibir la Entidad, tal como consta, y que dice:

*"Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes.
Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:*

1.

2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.

"

Lo anterior, desvirtúa el presente argumento al afirmar que se reduce al hecho de que se emitió una resolución contra derecho carente de fundamento y usando causales de justificación que no se adecuan a los hechos reales, basado en un supuesto error de parte de la Entidad, perjudicando a los proponentes, y omitiendo aplicar la responsabilidad que le corresponde a los funcionarios que cometieron la falta.

Lo anterior, nos plantea la realidad de un pliego de cargos que, para la proponente ha sido contradictorio, ya que, en etapas incipientes del acto de selección de contratista, se encontraron ante la disyuntiva de presentar la propuesta acorde a lo que realmente requiere la entidad, no obstante, con la dificultad de tener que descifrar qué es lo que realmente ésta necesita, de tal manera que en esa línea pudiesen formular sus ofertas.

En ese mismo dilema planteado por el impugnante JOAN QUINTERO, en el cual se cuestiona de si, ¿la entidad ha motivado y argumentado en debida forma un riesgo para el orden público o el interés social que haya motivado el rechazo de la propuestas?; debemos añadir a la interrogante, en la búsqueda de alternativas, y de conformidad a lo que estipula la norma, si se requiere en la estructuración del pliego de cargos reglas objetivas, justas, claras que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

En otro orden de ideas, la facultad extraordinaria ejercida por la Entidad al Rechazar de plano la propuesta presentada por **ACADIA GLOBAL CORP.**, contenida en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006, al emitir la respectiva resolución, actuó con ligereza, al motivar el acto censurado argumentando: "...luego de recibidas las propuestas, la Entidad ha advertido que, debido a la falta de información suministrada por parte de la unidad gestora... hace complejo completar el trámite correctamente, por ende, se ha aprobado eliminar el acto público para evitar contrariedad en la compra y entrega de lo solicitado...", tal cual la imagen adjunta:



Resolución de Cancelación

Resolución N° : 009

Entidad: Instituto de Innovación Agropecuaria
COMPRAS

Datos del Acto Público

Unidad Ejecutora	COMPRAS
Número de Acto Público	2024-1-25-0-08-CM-037515
Descripción	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACIÓN VARIABLE ENTRE 0° Y 35°
Fecha	11-04-2024

Considerando:

Que esta entidad, llevó a cabo el día 20 de marzo de 2024, el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2024-1-25-0-08-CM-037515, para SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACIÓN VARIABLE ENTRE 0° Y 35°, cuyo precio de referencia es de 19,260.00. En el cual se recibieron las propuestas descritas en el siguiente cuadro: Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante ha advertido Que debido a falta de información suministrada por parte de la unidad gestora en el "CAPITULO III ESPECIFICACIONES TÉCNICAS" del pliego de cargos de "SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MICROSCOPIO COMPUESTO CON TUBO TRINOCULAR DE ANGULO DE OBSERVACIÓN VARIABLE ENTRE 0° Y 35° ",hace complejo completar el tramite correctamente, dicho esto la unidad gestora ha aprobado el eliminar el acto publico para evitar contrariae ad en la compra y entrega de lo solicitado, por lo que se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas. Que sobre la base de los hechos señalados y en

Se tiene pues, una recomendación basada efectivamente, en las necesidades reportadas por la entidad contratante, sin embargo, no fue bien descrita, ni especificada en el pliego de cargos, de modo que ninguno de los proponentes podría advertir en qué consistía exactamente el requerimiento de la unidad solicitante, de manera que pudiese elaborar una oferta acorde con lo pedido.

Lo expuesto tiene implicaciones determinantes para el resultado de la contratación ya que, un pliego confuso impide que la adjudicación se haga sobre los términos y condiciones previamente establecidos en este; tal como lo dispone nuestra ley de contrataciones públicas, en el artículo 33 sobre el *principio de igualdad de oportunidad de los proponentes*. En tal sentido, destacaremos algunos preceptos que recoge el principio de igualdad de oportunidad en cuanto a que el mismo tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas; los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales a fin de no discriminar o favorecer a un proponente en perjuicio de otro; las entidades no podrán fijar en los pliegos de cargos cláusulas con circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante; todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista, tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías.

Lo anterior, deviene pues de la transgresión del artículo 39 ibídem, relativo a la estructuración del pliego de cargos, lo cual ha sido el factor predisponente en la presente encuesta administrativa, puesto que de las falencias que se presentan en el



mismo, se generan las inconsistencias evidenciadas en el acto público, por lo cual lo citamos a tenor 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. ...
3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.
4. Las condiciones y calidad de los bienes, las obras o los servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.
5. ...
6. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.
7. ...
8. Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.

...

El pliego de cargos, entre otras condiciones, deberá establecer con claridad la calidad requerida, cantidad, fecha y lugares de entrega, así como la disponibilidad del producto en la República de Panamá. (El subrayado es nuestro) ”.

Ello concatenado con el artículo 44 de la Ley 22 de 2006, que refiere que las especificaciones técnicas constituyen las características del objeto que se va a contratar, es decir, la unidad gestora tiene la obligación de detallar el objeto de la contratación, determinando todos y cada uno de los elementos que lo identifican y que garanticen una pluralidad de ofertas de las cuales el Estado pueda servirse de aquella que, según las reglas de selección de contratista, le es más favorable. Al respecto citamos la norma:

Artículo 44. Especificaciones técnicas. Las especificaciones técnicas constituyen las características del objeto que se va a contratar, las cuales no pueden hacer referencia, en su caso, a marcas de fábrica, número de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante. (El subrayado es nuestro)

En ese mismo sentido se expresa el artículo 57 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que indica:

Artículo 57. Especificaciones técnicas. Las especificaciones técnicas comprenderán planos, dibujos, diseños y requisitos basados en las características objetivas, técnicas y de calidad de los bienes, servicios u obras que se pretendan contratar.

La entidad licitante es la responsable de establecer las especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras que requieren contratar para satisfacer sus necesidades y la ciudadanía. Estas especificaciones deberán contener toda la información necesaria para realizar el procedimiento de selección de contratista correspondiente, de forma eficiente y enfocada a adquirir bienes, servicios u obras de calidad con



el objetivo de lograr el mejor beneficio por el valor a contratar. La inclusión en el pliego de cargos de especificaciones técnicas correctas, completas y ajustadas a estándares de calidad, evitará la recepción de propuestas de bienes, servicios u obras que no cumplan con la finalidad de la contratación.

...

Las especificaciones técnicas deberán consignar en forma clara e inconfundible las características del objeto que se va a contratar, las normas de calidad que deberán cumplir los bienes, servicios u obras y las garantías requeridas". (Lo subrayado es nuestro)

Refiriéndose al pliego de cargos, la Corte Suprema de Justicia, ya se ha pronunciado indicando que, "este constituye la fuente principal de derechos y obligaciones entre los proponentes y la entidad licitante, en todas las etapas de selección de contratista y ejecución del contrato"³; esto último cobra especial relevancia en el caso particular que nos compete, puesto que, en la medida que el pliego de cargos describe el objeto contractual de forma clara y precisa, en esa misma dimensión y contexto será elaborado el contrato, el cual recoge todos aquellos elementos integradores del bien, obra o servicio que han de contratarse. De allí la importancia de que, al confeccionarse el pliego de cargos, este se encuentre revestido de tal claridad que evite cualquier tipo de confusión al momento de formular las propuestas, de modo que se pueda cumplir con los principios de transparencia, eficacia y economía procesal, este último al tenor de lo que expresa el artículo 27 de la Ley 22 de 2006, cuyo texto expresa:

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

1...

8. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa". (El subrayado es nuestro).

Los razonamientos a los que hemos hecho alusión nos llevan a la conclusión de que la Entidad ha elaborado un pliego que va en contra de normas fundamentales de la contratación pública, violentándose principios y temas sustanciales desde el nacimiento del acto público cuando se comienza a estructurar el pliego de cargos, lo cual hace imposible por su contenido, que el acto llegue a feliz término. Por lo anterior, debemos reflexionar acerca de las causales de nulidad planteadas en la Ley 22 de 2006, figura jurídica que se desarrolla en el Capítulo XIX del Texto Único y que en el artículo 166 establece cuáles son las causales de nulidad absoluta, lo cual expresa así:

"Artículo 166. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta los actos que la Constitución Política o la Ley

³ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Demanda Contenciosa de Nulidad. Panamá, 30 de noviembre de 2020.



señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona”.

(...)

“Artículo 168. Declaratoria de nulidad. La nulidad se decretará cuando ello sea absolutamente indispensable para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso. No prosperará si es posible reponer el trámite o subsanar la actuación”. (El subrayado es nuestro)

Obsérvese que, luego de analizado con detenimiento el procedimiento aplicado por la Entidad, dentro del presente acto de selección de contratista, se advierten falencias desde su nacimiento, que impedían que se continuase con el mismo, no obstante, al seguir el trámite y sus etapas, era propio de aquel malogrado pliego de cargos, que tarde o temprano alguno de los afectados ejerciera su derecho de disentir de la decisión por medio de las acciones recursivas que ofrece nuestra legislación de contrataciones públicas, con el desenlace que a continuación el colegio tribunalicio expondrá, basado en las normas, principios y reglas que rigen las compras del Estado y que nos facultan, para que, en casos como este, en el que hay una clara vulneración de derechos fundamentales de los proponentes, se puedan declarar las nulidades que sean necesarias para los efectos de evitar afectación de derechos de terceros y evitar la indefensión de las partes.

Lo anterior, ha sido advertido por la Entidad, de la que destacamos el documento publicado por esta dentro del término para la presentación del informe de conducta, el cual, aun cuando se trata de la opinión del regente de la Entidad en cumplimiento de la Resolución No.052-2024/TACP de 23 de abril de 2024 (Admisión), relativa la recurso de impugnación en curso, evidencia que la Entidad es consciente de las falencias descritas en el objeto de la contratación, tal cual lo desarrolla el punto 2 de dicho informe publicado el 30-04-2024 bajo el icono “Carta de Impugnación” del siguiente tenor:

“ (...)

2. El IDIAP, realizó todas las acciones pertinentes con la finalidad de lograr el objetivo último de la contratación, máxime que somos los más interesados en contar con el equipo para la ejecución de nuestras funciones institucionales, no obstante, como institución del Estado, en esta ocasión, debemos ejercer la facultad extraordinaria que establece el artículo 74 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas por motivos de interés social, por los siguientes motivos sobrevinientes al momento de examinar la propuesta:

- Al contrastar la propuesta frente a las especificaciones técnicas solicitadas para el equipo en cuestión, el personal técnico, observó que, en el pliego, no se incluyeron características y especificaciones para que el equipo nuevo pueda ser compatible e incorporado a la red de laboratorios con que ya cuenta el IDIAP;

...”.



En ese orden de ideas, el Tribunal consideró pertinente en derecho, **enderezar** primeramente el curso de la presente causa, en atención a que, por considerar que se trata de la adquisición de un servicio que requiere un grado de calidad, durabilidad, compatibilidad y especificaciones técnicas, resulta imperativo dar cumplimiento a la reglamentación del procedimiento de la contratación menor, en particular y de conformidad a las modificaciones introducidas por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2020, que a su vez modificó el artículo 94 numeral 6 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, reglamentario del Texto Único de la Ley 153 de 08 de mayo de 2020, que ordena la Ley 22 de junio de 2006, por ello resolvió dictar la Resolución No.029-20240 Pleno/TACP del 09 de mayo de 2024 (Medida Previa) en el sentido que la entidad **deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos**; así como según lo expresado en el punto 2 del informe de conducta remitido mediante Nota No.DG-341-2024 de 30 de abril de 2024 (visible de foja 051 a 053 del expediente jurídico), publicado en la misma fecha en el portal electrónico “PanamaCompra” en el sentido de que: “...al contrastar la propuesta a las especificaciones técnicas solicitadas para el equipo en cuestión, el personal técnico, observó que, en el pliego, no se incluyeron características y especificaciones para que el equipo nuevo pueda ser compatible e incorporado a la red de laboratorios con que cuenta el IDIAP”.

La Entidad, a través del personal idóneo, al detallar el Informe de Verificación de Propuestas de 14 de mayo de 2024, en respuesta a la Medida Previa detallada en el párrafo anterior, en cuanto al punto 5 del aparte “Otros Requisitos “ en el pliego de cargos, (aportar Catálogo ilustrativo y descriptivo del bien a ofrecer), determinó que el proponente **ACADIA GLOBAL CORP.**, No Cumple y su análisis y dictamen nos permite colegir, que en su detalle en cuanto al suministro e instalación de un microscopio compuesto con acoplamiento a un dispositivo de Dibujo (Cámara Lúcida), existente Marca Nikkon, Modelo Y-IDP, acoplado al modelo Eclipse 50i, que se dañó, eran los detalles del servicio requerido, cuyos detalles omitió la Entidad al momento de la estructuración del pliego de cargos, a fin de cumplir con la necesidad consistente en precisas y delicadas mediciones taxonómicas de nematodos fitoparásitos y nematodos entomopatógenos para identificación de sus géneros y especies, se requiere; y del cual no hubo pronunciamiento al respecto.

En ese sentido, advertimos que existe una clara vulneración a las normas que rigen la contratación pública, así como los principios que la sustentan, por medio de los cuales nuestro ordenamiento jurídico procura garantizar el cumplimiento de la finalidad del acto público. De conformidad a dicho razonamiento, el tratadista español **José María Fernández Astudillo** señala:



“...Hemos de tener en cuenta que una contratación pública no deja de ser un procedimiento competitivo, por lo que debo insistir que, tal como prescribe el art.1.1. así como el art.132 LCSP, la contratación pública que pretenda instar el OC ha de ajustarse a una serie de principios, los comentados en el Capítulo I, principios que generan en los operadores económicos una serie de derechos, principios que tienen su máximo exponente en el de igualdad; efectivamente, el contrato público que inste el OC ha de ajustarse a los principios de libertad de acceso a la licitación, publicidad, proporcionalidad y transparencia del procedimiento, y no discriminación e igualdad de trato entre los operadores económicos, para abrir esos contratos a la competencia.”⁴ (El subrayado es nuestro).

Es así como, por las razones que hemos expuesto en la motivación de la presente resolución, este Tribunal colegiado considera que corresponde declarar la NULIDAD absoluta del acto público de selección de contratista N°2024-1-25-0-08-CM-037515. Ello en concordancia con la facultad que nos concede el artículo 244 de del Decreto Ejecutivo 349 de 2020 cuyo tenor es el siguiente:

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

En razón de lo cual, se desestiman los cargos formulados por el licenciado JOAN QUINTERO, recurrente, toda vez que, lo que opera en derecho es la declaratoria de nulidad tal como se ha expuesto up supra, no obstante, frente a sus pretensiones, se le han respetado todas las garantías fundamentales consagradas por nuestra Constitución Política de la República de Panamá, de conformidad a los efectos de los artículos 17, 32, 266 y subsiguientes, así como por lo indicado por el artículo 201 ordinal 31 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, misma que describe los efectos del debido proceso, así como del artículo 32 de la ley de Contratación Pública.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la actora, se promoverá su devolución a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

En atención al examen esgrimido y en virtud de sus facultades legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

RESUELVE

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes el Acto de selección de contratista N°2024-1-25-0-08-CM-037515, convocado por el INSTITUTO DE INNOVACION

⁴ ASTUDILLO FERNÁNDEZ, José María. LA INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS DE LOS PODERES ADJUDICADORES. AFERRE EDITOR S.L.2021-Barcelona. Página 76

AGROPECUARIA, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al impugnante de la Fianza de recurso de impugnación 0824-03061-01 de 18 de abril de 2024, presentada mediante afianzadora Aseguradora Ancón, por la suma de B/.1,926.00, que se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas; cuya diligencia de consignación reposa a foja 030 del expediente del Tribunal.

TERCERO: ORDENAR al INSTITUTO DE INNOVACION AGROPECUARIA, iniciar o propiciar el inicio de la investigación o proceso para determinar la responsabilidad disciplinaria, penal o administrativa en que pueda (n) haber incurrido el (los) funcionario (s) que intervino (eron) en la estructuración del pliego de cargos y el acto público de referencia; de conformidad a los efectos del artículo 58 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

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

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

SEXTO: DISPONER la salida y el archivo del expediente No.066-2024/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

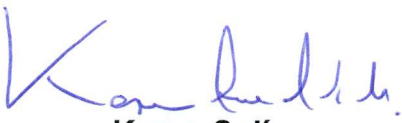
FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 2 numeral 12, 39, 44, 57, 146, 156, 158, 166 y 168 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 85, 90, 94 numeral 6 y demás concordantes, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022; artículo 58, 201 s.s. y concordantes de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


Manuel Beckford
Magistrado Suplente


Martín Wilson Chen
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Karen Solís
Secretario General
Encargada

