



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 108-2024

RECURRENTE: CONSORCIO UNIDOS POR EL INADEH
(ADMINISTRADORA DE PROYECTOS DE
CONSTRUCCIÓN, S.A. - APROCOSA /
CONSTRUCTION MANAGEMENT GROUP,
INC.)

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.119 del 11 de julio de 2024,
emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE
FORMACIÓN PROFESIONAL Y
CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO
HUMANO, mediante la cual resolvió rechazar
todas las propuestas recibidas dentro del
Acto Público de Selección de Contratista
No.2024-1-37-0-08-LV-017593.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.136-2024-PLENO/TACP de 13 de agosto de 2024 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), en su artículo 146 creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del Recurso de Impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES:

1. Convocatoria del Acto Público

El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, en adelante la entidad o INADEH, mediante Aviso de Convocatoria y Pliego de Cargos publicado el 05 de marzo de 2024, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o simplemente "PanamaCompra"), hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes para el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación por Mejor Valor No.2024-1-37-0-08-LV-017593, referente al *ESTUDIO, DISEÑO,*



DESARROLLO DE PLANOS, CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE 4 EDIFICIOS DE TALLERES, EDIFICIO DE ALMACÉN Y EDIFICIO DE HOTEL Y ESCUELA DEL INADEH TOCUMEN, con precio de referencia de treinta y dos millones setecientos veintisiete mil doscientos setenta y dos balboas con setenta y tres centésimos (B/.32,727,272.73.). (Ver fojas 002-012 del expediente del Tribunal).

Para este acto público la presentación de propuestas se programó para el 03 de mayo de 2024, hasta las 9:00 a.m., y la apertura de las propuestas a partir de las 9:01 a.m., de ese mismo día.

2. Reunión Previa y Homologación

El 15 de marzo de 2024, siendo las 10:30 a.m., se llevó a cabo la reunión Previa y Homologación correspondiente al acto público bajo estudio, presidida por la licenciada María del Carmen Chang, jefa de Proveeduría y Compras; en aras de absolver las consultas y observaciones de los posibles proponentes o interesados, del cual se levantó un Acta debidamente publicada en el sistema electrónico, donde se dejó constancia mediante firma, de los servidores públicos participantes y de los proponentes que acudieron a dicha reunión. (Ver fojas 194-215 del Tomo I del expediente administrativo).

3. Adendas

El 27 de marzo de 2024, se publicó en el sistema electrónico, la Adenda No.1 a través de la cual se realizaron modificaciones sobre la fecha de apertura de propuestas; así como a las condiciones especiales, las especificaciones técnicas y formularios del pliego de cargos. Posteriormente, se formalizaron la Adendas 2, 3, 4 y 5, con modificaciones al pliego de cargos; siendo que las mismas fueron consolidadas y publicadas respectivamente en el sistema electrónico. (Ver fojas 256-271; 296-298; 299; 314-316, del Tomo I del expediente administrativo).

4. Acta de Apertura de Propuestas

El 03 de mayo de 2024, siendo las 09:01 a.m., en el Departamento de Proveeduría y Compras se llevó a cabo el Acta de Apertura de Propuesta presentadas al acto público, debidamente publicada en el sistema electrónico, la cual fue precedida por la licenciada María del Carmen Chang. En la misma se dejó constancia de los funcionarios que participaron por parte de la entidad, de los proponentes participantes y sus ofertas; así como también constó la revisión de las propuestas presentadas, y de las incidencias ocurridas en el desarrollo del acto público, respecto a la documentación aportada por cada uno de los participantes, señalando cada punto observado. (Ver fojas 366-374 del Tomo I del expediente administrativo).

Al acto público, se recibieron las propuestas detalladas en el siguiente cuadro:

No.	Proponentes	Hora	Formato [Propuesta Electrónica o Presencial]	Oferta	Fianza Propuesta (Cuando aplique)	Aceptada// Rechazada de Plano
1	CONSTRUCTORA RIGASERVICES, S.A.	03-05-2024 08:48 a.m.	Propuesta recibida de forma electrónica	B/. 30,715,035.00	B/. 3,600,000.00	Aceptada
2	ADMINISTRADORA DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN S.A.	03-05-2024 08:52 a.m.	Propuesta recibida de forma electrónica	B/. 35,871,750.00	B/. 3,700,000.00	Aceptada
3	ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES. S A	03-05-2024 08:59 a.m.	Propuesta recibida de forma electrónica	B/. 35,964,333.13	B/. 3,600,000.00	Aceptada



En ese punto hacemos la salvedad que, si bien en el pliego de cargos se estableció el término de tres (3) días hábiles después de la fecha de apertura para la subsanación de documentos, tal como lo establece la norma; las evidencias procedimentales en el sistema electrónico dan cuenta que no figuró constancia, por parte de la entidad, sobre la subsanación de documentos indicados en el pliego de cargos. Sin embargo, dentro del término señalado para dicha subsanación (3 días hábiles), se publicó en el sistema electrónico la designación de los miembros que conformaría la comisión evaluadora (07 de mayo de 2024), así como también se convocó e instaló la comisión evaluadora (08 de mayo de 2024); situación que vulnera el *Principio del debido proceso*, al irrumpir el término establecido para esta actuación, siendo que dicho término busca salvaguardar el derecho de los proponentes, dentro de los diferentes procedimientos de selección de contratista. (Ver publicación en el portal electrónico del 07, 08 y 13 de mayo de 2024; y foja 3521 del Tomo 8 del expediente administrativo).

5. Primer Informe de Comisión Evaluadora

Formalmente la entidad, designó a los profesionales idóneos que conformaron la Comisión Evaluadora (los comisionados), mediante Resolución No.037 del 02 de mayo de 2024, publicada en el sistema electrónico el 07 de mayo de 2024; quienes posteriormente, luego de verificar la documentación aportada por los proponentes en su orden de prelación, emitieron el Informe de Comisión Evaluadora publicado en el sistema electrónico el 13 de mayo de 2024, dónde los señores comisionados observaron que: las propuestas presentadas no cumplieron con los requisitos mínimos obligatorios, por lo que no pasaron a ser evaluados conforme los criterios de ponderación. (Ver fojas 3522-3550 del Tomo 8 del expediente administrativo).

No obstante, a dicho informe se presentaron escritos de observaciones por parte del Consorcio Unidos por el INADEH y la empresa Constructora Rigaservices, S.A., publicados en el sistema electrónico el 16 de mayo de 2024; quienes objetaron los incumplimientos señalados por los comisionados y afirmaron que sus propuestas si cumplen con los requisitos exigidos en el pliego de cargos. (Ver fojas 3551-3568 y 3571-3578 del Tomo 8 del expediente administrativo).

En tanto que, mediante **Resolución No.052** del 17 de mayo de 2024, publicada en el sistema electrónico, la entidad resolvió anular parcialmente el Informe de Comisión Evaluadora, a fin de que los mismos comisionados realizaran nuevo análisis parcial de las propuestas presentadas, únicamente por el Consorcio Unidos por el INADEH y la empresa Constructora Rigaservices, S.A., a efecto de solventar las inquietudes respecto al requerimiento 7 del pliego de cargos. (Ver fojas 3581-3582 del Tomo 8 del expediente administrativo).

6. Segundo Informe parcial de Comisión Evaluadora

El 22 de mayo de 2024, se publicó en el sistema electrónico el segundo Informe de Comisión Evaluadora, dando a conocer el resultado de la evaluación parcial de las propuestas del Consorcio Unidos por el INADEH y la empresa Constructora Rigaservices, S.A., en donde los comisionados mantuvieron o ratificaron su posición en cuanto a que las propuestas presentadas no cumplieron con los requisitos mínimos obligatorios, específicamente el punto 7 de los otros requisitos



de participación, respecto a lo siguiente: *no cumplen con la experiencia mínima de 10 años del personal técnico; no cumple con las categorías de los estudios de impacto ambiental; y faltó el sello de idoneidad en la carta de compromiso.* (Ver fojas 3583-3589 del Tomo 8 del expediente administrativo).

No obstante, dicho informe también fue objeto de observaciones, publicadas en el sistema electrónico los días 24 y 27 de mayo de 2024, y ubicadas a fojas 3590-3608 y 3611-3619 del Tomo 8 del expediente administrativo. Además se presentaron Acciones de Reclamos a través de sus respectivos apoderados especiales, dirigida ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante la DGCP), por parte del Consorcio Unidos por el INADEH y la empresa Constructora Rigaservices, S.A., siendo publicadas el 30 de mayo de 2024 y 07 de junio de 2024, en el sistema electrónico; quienes aseguraron que han cumplido con los requisitos que por error los comisionados han evaluado como incumplimientos; por lo que sus pretensiones contemplaron que se anule el segundo Informe de Comisión y se realice una nueva evaluación parcial por parte de una nueva comisión, sobre el cumplimiento del punto 7 de la sección de otros requisitos. (Ver fojas 3623-3640; 3641-3677; 3682-3709 del tomo 8 del expediente administrativo).

Ambas acciones de reclamo fueron admitidas por la DGCP, mediante Resolución No.DS-DF-557-2024 de fecha 03 de junio de 2024 y Resolución No.DS-DF-578-2024 del 10 de junio de 2024, publicadas en el sistema electrónico respectivamente. (Ver fojas 3680-3681 y 3641-3677 del tomo 8 del expediente administrativo; fojas 3720-3721 del Tomo 9 del expediente administrativo).

Posteriormente la DGCP resolvió las acciones de reclamos presentadas, mediante **Resolución No.DS-DF-600-2024** del 17 de junio de 2024, publicada en el sistema electrónico, donde luego del análisis de los hechos expuestos por los accionantes, emitió su criterio decidiendo anular parcialmente dicho Informe de Comisión Evaluadora, fechado 22 de mayo de 2024, y ordenó a la entidad realizar nuevo análisis parcial de las propuestas, tanto del Consorcio Unidos por el INADEH y de la empresa Constructora Rigaservices, S.A., a través de una nueva comisión, en verificación del cumplimiento del punto 7 de los otros requisitos del pliego de cargos, en relación a los criterios del rango de experiencia referidos en dicha resolución y aquellos formalismos del sello de idoneidad que no inciden en la validez del documento. (Ver Resolución No.DS-DF-600-2024 publicada en el sistema electrónico el 17 de junio de 2024 y ubicada a foja 3722-3740 del Tomo 9 del expediente administrativo).

7. Tercer Informe de Comisión Evaluadora

Debido a lo ordenado por la DGCP el 27 de junio de 2024, la entidad publicó en el sistema electrónico la designación de los miembros que conformarían la nueva Comisión Evaluadora, encargados del nuevo análisis parcial de las propuestas del Consorcio Unidos por el INADEH y la empresa Constructora Rigaservices, S.A.; designados mediante Resolución No.103 del 20 de junio de 2024, ubicada a foja 3745 del Tomo 9 del expediente administrativo; asimismo, se publicó en el sistema electrónico el 27 de junio de 2024, el Acta de instalación de la nueva Comisión Evaluadora, ubicada a foja 3750 del Tomo 9 del expediente administrativo. Veamos un extracto de la resolución de designación de los señores comisionados:



RESUELVE:

PRIMERO: Designar, sujetos a las facultades inherentes y al cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones públicas, a los siguientes profesionales idóneos para conformar la Comisión Evaluadora del presente acto vigente en la República de Panamá:

NOMBRE	CEDULA	PROFESION	IDONEIDAD
JOSELYN AGUILAR	8-893-29	CONTADORA	0509-2019
GUSTAVO L. PADILLA MARTÍNEZ	1-18-1063	ABOGADO	4455
ISAAC R. MIZRACHI MARTI-NEZ	8-95-761	INGENIERO CIVIL	70-006-006
ALBERTO DELGADO	8-499-199	ARQUITECTO	2003-001-042
ELVIA OCHOA	3-703-627	TECNICA EN EDIFICACIONES	2021-301-044

SEGUNDO: Ordenar un nuevo análisis Parcial de la propuesta recibida por las empresas **CONSORCIO UNIDOS POR EL INADEH** y **CONSTRUCTORA RIGASERVICES, S.A.**, a efectos que se verifique nuevamente el cumplimiento o no, del punto 7 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico (Personal Técnico de la Empresa) para ambos proponentes.

Una vez instalados los nuevos miembros designados para esta Comisión Evaluadora, el 27 de junio de 2024 procedieron a emitir su Informe de Comisión Evaluadora, respecto a la nueva evaluación parcial de las propuestas del Consorcio Unidos por el INADEH y de la empresa Constructora Rigaservices, S.A.; en donde los comisionados afirmaron los mismos incumplimientos objetados anteriormente: las propuestas presentadas no cumplieron con los requisitos mínimos obligatorios, específicamente el punto 7 de los otros requisitos de participación, señalando que: no cumplen con la experiencia mínima de 10 años del personal técnico; no cumple con las categorías de los estudios de impacto ambiental; y faltó el sello de idoneidad en la carta de compromiso. (Ver Informe de Comisión Evaluadora publicado en el sistema electrónico el 02 de julio de 2024 / fojas 3751-3760 del Tomo 9 del expediente administrativo).

No obstante, dicho informe fue observado nuevamente por parte de los mismos proponentes (Consortio Unidos por el INADEH y la empresa Constructora Rigaservices, S.A.), quienes cuestionaron básicamente la decisión o interpretación errada de la entidad al afirmar incumplimientos bajo una excesiva formalidad, que para ellos contraviene con los principios y normas de contratación pública, sustentando así que sus propuestas si cumplen con el cuestionado punto 7 de los otros requisitos del pliego de cargos, por lo que solicitaron la anulación parcial de dicho informe y que se emitiera un nuevo informe de comisión. Dichas observaciones figuran publicadas en el sistema electrónico los días 02, 03 y 05 de julio de 2024. (Ver fojas 3776-3789 / 3790-3803 y 3807-3819 del Tomo 9 del expediente administrativo).

Ahora bien, no se observó en el expediente electrónico y administrativo, que la entidad se haya pronunciado sobre las observaciones presentadas dentro del término establecido; y en su lugar, procedió a pronunciarse de la manera que expone en la siguiente enumeración.

8. Resolución de Rechazo de Propuestas

El 11 de julio de 2024, se publicó en el sistema electrónico la **Resolución No.119** de esa misma fecha, mediante la cual la entidad convenientemente resolvió rechazar todas las propuestas recibidas en el presente acto público y advertir el estado de cancelado; argumentando como causas de orden público e interés social la necesidad de estructurar el pliego de cargos, respecto a los puntos No.5 y 7 de los otros requisitos del pliego, puesto que los mismos habían sido objetos de observaciones y accionados en reclamo por los proponentes ante la DGCP. (Ver fojas 013-015 del expediente del Tribunal / fojas 3820-3821 del Tomo 9 del expediente administrativo).



No obstante, dicha decisión fue objeto de Recurso de Impugnación, tal como se expone a continuación.

9. Recurso de Impugnación

El 19 de julio de 2024, la licenciada Katherina Alessandra Mattos Rivera, apoderado especial del Consorcio Unidos por el INADEH, conformado por las empresas Administradora de Proyectos de Construcción, S.A. – APROCOSA y Construction Management Group, INC.; presentó ante la Secretaría de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución No.119 del 11 de julio de 2024, por medio del cual la entidad resolvió rechazar todas las propuestas recibidas en el acto público bajo estudio. (Ver fojas 016-043 del expediente del Tribunal).

10. Admisión del Recurso de Impugnación

El 23 de julio de 2024, se publicó en el sistema electrónico, la **Resolución No.087-2024/TACP** de 19 de julio de 2024 (Admisión), mediante la cual el magistrado sustanciador de la causa, una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, en sala unitaria, admitió el mismo. (Ver fojas 053-055 del expediente del Tribunal).

Visto los hechos relevantes, seguidamente atenderemos los argumentos y pretensiones del recurrente en su Recurso de Impugnación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE (CONSORCIO UNIDOS POR EL INADEH)

De los argumentos medulares señalados por el recurrente (Consorcio Unidos por el INADEH) en su escrito del Recurso de Impugnación¹, señala que su propuesta cumplió con la presentación de toda la documentación requerida en el pliego de cargos; resaltando los siguientes hechos:

1. La Comisión Evaluadora en su informe determinó que ninguna de las propuestas cumplió con los requisitos de obligatorio cumplimiento y por ende no pasaron a ser evaluadas; cuya determinación se considera contraria la ley de contrataciones públicas y su reglamentación, pretendiendo formalismos y requerimientos impropios a los principios rectores de la contratación pública.
2. Los comisionados desatendieron las consideraciones y llamado de atención formulado por la propia DGCP mediante la Resolución de Fondo No.DS-DF-600-2024, respecto a la valoración del cuestionado requerimiento 7 de otros requisitos.
3. El rechazo de propuestas fundamentado por la entidad se plantó sobre la base de una inadecuada motivación: es necesario reestructurar el pliego de cargos con el fin de esclarecer algunos puntos; y aduciendo por causas de orden público e interés social se considera conveniente rechazar las propuestas. Es decir que los argumentos planteados carecen de una verdadera motivación, tal como lo exige la ley de contrataciones públicas y su reglamento; puesto que la razón de revisar y reestructurar los requisitos 5

¹ Ver Recurso de Impugnación, ubicado a fojas 017-032 del expediente del Tribunal.



- y 7 del pliego de cargos no se consideran verdaderas causales de orden público o interés social, tal cual ha sido invocada por la entidad en su decisión de rechazar todas las propuestas.
4. La resolución que hoy se impugna, no cumple los parámetros del artículo 74 de la Ley 22 de 2006, respecto a la facultad de rechazo de propuestas; actuación que violenta ciertos principios regentes de toda contratación pública, como se ha visto en distintos precedentes proferidos por el propio Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, quien señala que el rechazo de propuestas es una facultad extraordinaria que debe ser ejercida por la entidad con estricto apego a la normativa que la sustenta. Igualmente la falta de una debida motivación ha sido argumentos en distintas jurisprudencias que denotan que la actuación de la entidad claramente ha faltado a la garantía del debido proceso y a la legalidad que debió regir o fundamentar en dicha decisión.
 5. El criterio aplicado por los comisionados en su evaluación resultó excesivamente formalista puesto que, la existencia de un sello profesional no representa ningún valor agregado a la finalidad y valides del documento; más aún que la normativa de la propia Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura señala que el uso de los sellos profesionales se circunscribe a documentos de carácter técnico.
 6. Por último, como pretensión principal solicita al Tribunal que revoque el acto impugnado, por la cual se rechazan todas las propuestas, por ser violatorio a las normas jurídicas, y que se restablezca el derecho vulnerado al recurrente ordenando se le adjudique el acto público por cumplir con los requerimientos del pliego de cargos; y como subsidiaria está solicitando se anule el informe de los comisionados y se ordene un nuevo análisis de las propuestas por parte de otra comisión.

Seguidamente examinemos lo manifestado por la entidad en su Informe de Conducta, tal como se expone a continuación.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD

Mediante **Nota No.DG-717-2024** del 26 de julio de 2024, debidamente publicada en el sistema electrónico el 30 de julio de 2024, la entidad remitió el Informe de Conducta, firmado por el director general encargado, Ariel Ayala Navarro; donde hace un recuento de las actuaciones administrativas relevantes dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista. (Ver fojas 058-067 del expediente del Tribunal / fojas 3862-3871 del Tomo 9 del expediente administrativo).

En lo medular del informe, la entidad resaltó que luego del Tercer Informe de Comisión Evaluadora, respecto a las propuestas participantes (Consorcio Unidos por el INADEH y la empresa Constructora Rigaservices, S.A.), se determinó que *ninguna de las propuestas cumple con los requisitos mínimos exigidos en el pliego de cargos, específicamente en el punto No.7 de los otros requisitos sobre el personal técnico de la empresa*; y que posteriormente se procedió al rechazo de todas las propuestas, a consideración de la conveniencia de reestructurar el pliego de cargos a causa de los diferentes reclamos presentados por los proponentes.

Igualmente, como consideraciones finales la entidad se refirió a los reproches impugnados respecto a la decisión tomada de rechazar las propuestas, destacando que debido a las contradicciones en los informes emitidos por las comisiones evaluadoras y las resoluciones dictadas por la Dirección General



de Contrataciones Públicas, era necesario proceder con esta acción²; puesto que se señalaron errores significativos en el pliego de cargos, causado de la diferente interpretación de los requisitos sobre la experiencia mínima exigida sobre el personal de la empresa, lo que pudo haber causado confusión y desigualdad entre los proponentes, situación que inquietó a la entidad puesto que el objeto que se pretende contratar es de suma importancia para dicha entidad.

No obstante, aceptó la discrepancia al exigirse el sello de idoneidad en la carta de compromiso, confirmando que contradice con el *Principio de eficacia* que rige la contratación pública, puesto que dicha exigencia no invalida el documento propiamente; enfatizando también sobre el llamado de atención propiciado por la DGCP referente a la forma de estructurar el pliego de cargos respecto a la exigencia de formalidades en el cuestionado punto No.7 de los otros requisitos del pliego, quien en su momento orientó la evaluación de la comisión conforme a las consideraciones expuestas por dicha entidad, situación que no ocurrió de tal manera, cuyas inconsistencias o errores según la entidad contradicen lo normado en las normas de toda contratación pública y con las competencias de la misma entidad.

Por último, reconoce que la decisión de rechazar las propuestas, pese a ser una facultad reconocida por nuestra doctrina, en este caso en particular configura la nulidad de dichas actuaciones; puesto que las acciones encausadas presentan inconsistencias; y que con el ánimo de evitar mayores daños se vio en la obligación de tomar tal decisión.

Finalmente, en este punto vale la pena mencionar que se presentaron escrito de alegaciones de tercero; por lo que atenderemos los argumentos y pretensiones del tercero interviniente, tal como a continuación exponemos.

IV. ALEGACIONES DE TERCERO (CONSTRUCTORA RIGASERVICES, S.A.)

El 30 de julio de 2024, se publicó en el sistema electrónico, escrito de Alegaciones de Tercero en Interés Particular, presentado ante este Tribunal por el licenciado Hashmeth Saul Pardo, en calidad de apoderado especial de la empresa Constructora Rigaservices, S.A., conforme poder conferido ubicado a fojas 071-072 del expediente jurídico. (Ver fojas 071-093 del expediente del Tribunal).

Entre sus alegaciones medulares el tercero interviniente refuta y se opone a los argumentos impugnados, resaltando dos hechos que a continuación exponemos:

a. Requisito obligatorio

1. La propuesta del recurrente claramente incumple con el requisito obligatorio de presentar la carta de compromiso con el sello de idoneidad de los profesionales técnicos propuestos, tal cual fue exigido en el pliego de cargos; igualmente la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura, respecto al ejercicio de estas actividades también señala que todo documento o escrito suscrito por esos profesionales idóneos, debe tener un sello de idoneidad, entendiéndose que todo documento que se presente en un acto público

² Ver foja 7 del Informe de Conducta publicado en el sistema electrónico el 30 de julio de 2024.



debe cumplir con las formalidades legales establecidas en las normas especiales.

2. Discrepó de los planteamientos de la DGCP sobre los aspectos regulados por la ley especial que rige el libre ejercicio de profesionales liberales, acentuando que en materia muy parecida al caso en comento, la Procuraduría de la Administración se ha pronunciado respecto a la solicitud de la idoneidad.
3. El impugnante incumple con la formalidad de la carta de referencia bancaria, requerido en el numeral 4 de los otros requisitos, en cuanto a que debió presentar dicha carta en cifras y montos, y la carta aportada solo presenta el saldo promedio mensual. En cambio, alega que su propuesta si cumplió con la presentación de toda la documentación en orden, además de ser la propuesta que ofertó más económico, pero fue descalificada por los miembros de la comisión de evaluación, sin pasar a la fase de evaluación, siendo que los comisionados se equivocan al pensar que los 10 años de experiencia de los idóneos deben ser de manera consecutiva, sin contemplar que el pliego estimó el lapso de los 10 años, dando una interpretación distinta al requerimiento de experiencia del personal técnico.

b. Causales de orden público o interés social

1. La decisión de la entidad de rechazar todas las propuestas a causa de que debe reestructurar el pliego de cargos resulta evidentemente contradictoria con los principios rectores de la contratación pública y la buena fe de los proponentes, incluso con los precedentes del propio Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, siendo que los motivos no están debidamente fundados o motivados en el orden público o interés social.
2. En el Informe de Conducta la entidad vuelve a equivocar su criterio de decisión, refiriéndose que se debe a causa de las contradicciones en los diferentes informes de comisión, mostrando un desapego a las normas de las contrataciones públicas, cuya interpretación utilizada para rechazar las propuestas en nada se configura realmente con el orden público o interés social.

Por último, entre sus pretensiones, el tercero interviniente solicita se revoque el acto impugnado y que se niegue las pretensiones planteadas por el recurrente; además que se anule el Informe de Comisión Evaluadora y se ordene un nuevo informe a través de una nueva comisión; y por ende se le adjudique el acto público a su empresa que si cumple con todos los requerimientos del pliego de cargos.

Por otra parte, en el sistema electrónico se ubicó publicada el 31 de julio de 2024, la Nota No. DPC/328/2024 de esa misma fecha, mediante la cual la entidad remitió a este Tribunal el expediente administrativo de la presente causa bajo estudio, contentivo de nueve (9) tomos, con un total de tres mil ochocientos setenta y dos fojas (3,872), tal como se evidencia en el Informe de Trámite ubicado a foja 104 del expediente jurídico. (Ver foja 101 del expediente del Tribunal).

En conclusión, pasaremos a examinar las piezas procesales que reposan en el registro electrónico del acto público y en el expediente administrativo, con miras de analizar de fondo de las pretensiones planteadas por las partes; tal como exponemos a continuación.



V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde para el pronunciamiento sobre el Recurso de Impugnación presentado ante esta colegiatura; iniciando nuestro análisis señalando los criterios que a continuación se exponen:

1. Criterios de interpretación

a. Constitucional

Siendo la Constitución Política de la República de Panamá, la fuente para la interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista; en ese sentido queremos resaltar los artículos 215 y 298, el cual disponen lo siguiente:

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

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el **reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial**”. (Lo resaltado es del Tribunal).

“Artículo 298. El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados.

Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”. (Lo subrayado es del Tribunal).

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

b. Legal

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

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



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

2. Cuerpo normativo que sustenta el Procedimiento de selección de Contratista aplicable

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa se desarrolla bajo la modalidad de una Licitación por Mejor Valor, misma que se encuentra consagrada en el artículo 59 de la Ley 22 de 2006, el cual fue el sustento de la entidad para solicitar la obra, y el cual dispone lo siguiente:

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

En la celebración de la licitación por mejor valor, se observarán las reglas siguientes:

...
...

10. La comisión evaluadora verificará el cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos por parte de todos los proponentes. Una vez comprobado el cumplimiento de dichos requisitos, pasará a evaluar los siguientes aspectos, siempre que los proponentes hayan cumplido con los requisitos obligatorios, aplicando la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos. En ningún caso, la comisión evaluadora calificará ni asignará puntajes a los proponentes que hayan sido descalificados en función de su incumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

11. Luego de evaluar todas las propuestas, la comisión evaluadora emitirá un informe en el que se detallarán las propuestas descalificadas por el incumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, si las hubiera, y se describirá cada propuesta con el puntaje obtenido de acuerdo con la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos. Esta comisión contará con un plazo máximo de diez días hábiles para rendir su informe y con una sola prórroga adicional de cinco días hábiles, cuando la complejidad del acto así lo amerite.

12. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de dicho informe para los participantes en el acto que la deseen.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).



Teniendo en cuenta este tipo de procedimiento, la modalidad de adjudicación se estableció global, y como criterio de selección se establece que la adjudicación debe recaer en el proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos. Visto lo anterior, consideramos indispensable reiterar cuál es el papel o competencias de las Comisiones Evaluadoras, tal como exponemos en las siguientes líneas.

3. Competencias técnicas conferida al Informe de la Comisión Evaluadora

En esta ocasión nos remitimos a las normativas establecidas en la Ley 22 de 2006, así como en su reglamentación, en relación con las comisiones en los procedimientos de selección de contratista.

La normativa constituida en el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas, se refiere al funcionamiento de la Comisión Evaluadora o Verificadora, señalando lo siguiente:

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

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

...
...

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

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

...”. (Lo resaltado y subrayado es del Tribunal).

Nuestra legislación establece que el Informe de Comisión debe contener una debida motivación, conforme al ejercicio profesional consagrado por su idoneidad, siendo un elemento indispensable, y en este debió sustentar las razones por la



cual forjo su conclusión; teniendo el deber de indicar en su análisis los razonamientos que los llevaron a determinar que según su dictamen que las propuestas participantes no cumplieron con los requerimientos del pliego de cargos.

Concebimos entonces que los informes de las comisiones pueden ser de mera preparación para la voluntad administrativa, cuando verifican si se han presentado o no determinados documentos exigidos en el pliego de cargos, como es el caso que nos ocupa, o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar, cuando emiten opiniones científicas y altamente especializadas sobre la calidad de los productos, servicios u obras ofertados. Siendo que la opinión y recomendación técnica de los señores comisionados, viene a ser un instrumento utilizado para lograr determinado objetivo de la Administración que a su vez redunde en la satisfacción del interés público; en todo caso, los informes tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos; es decir que, los informes además de ser preparatorios para la voluntad administrativa facilitan el acceso a soluciones de suministros, servicios u obras que son requeridos por el Estado.

En otras palabras, cuando la labor de la comisión se circunscribe a una verificación de requisitos para la selección, por ser meramente formal, se convierte en un acto preparatorio de la voluntad administrativa y por tanto, el auténtico acto de la administración o decisión gubernativa pasa a ser lo actuado por el representante legal de la entidad o el funcionario en quien se delegue la competencia de adjudicación.

Planteado lo anterior, en atención al *Principio de Motivación*, antes de entrar en el análisis de los hechos discutidos por las partes, resulta imperativo pronunciarse respecto a las actuaciones de la entidad, al objeto de descartar o corroborar actos que vulneren el derecho subjetivo de los participantes; habiendo que, la disconformidad del recurrente giró en torno a la decisión de la entidad de rechazar las propuestas.

4. Actuaciones relevantes dirigidas por la entidad

En esta oportunidad es menester dirigirnos a las actuaciones situadas en el sistema electrónico y en los tomos del expediente administrativo, específicamente sobre las disconformidades planteadas; iniciando con el informe de los señores comisionados puesto que influyó en las objeciones vertidas en el Recurso de Impugnación que se ventila en este Tribunal.

a. Nuevo Informe de Evaluación Parcial de las propuestas participantes

En cumplimiento con lo ordenado por la entidad, mediante Resolución No.103 de fecha 20 de junio de 2024, los nuevos comisionados designados emitieron el 27 de junio de 2024, el Informe de Comisión Evaluadora respecto al nuevo análisis parcial de la propuesta del Consorcio Unidos por el INADEH y de la empresa Constructora Rigaservices, S.A., en verificación del cumplimiento del punto 7 de los otros requisitos del pliego de cargos.

De las deducciones del Informe de evaluación, los comisionados motivaron que ambas propuestas no cumplen con los requisitos mínimos obligatorios establecidos en el renglón de otros requisitos No.7 del pliego de cargos, específicamente **no cumplen con la experiencia mínima de 10 años**



del personal técnico; no cumple con las categorías de los estudios de impacto ambiental; y faltó el sello de idoneidad en la carta de compromiso; conclusión que a simple vista se mantienen las mismas observaciones realizadas en el primer y segundo informe de evaluación anteriormente realizados. Incluso, en el Acta de Apertura de Propuestas, dentro de las incidencias del acto público se señalaron las mismas observaciones respecto al personal técnico de las empresas participantes, a saber: no colocó sello de idoneidad en la carta de compromiso. (Ver Acta de Apertura de Propuestas publicada en el sistema electrónico el 03 de mayo de 2024).

b. El Acto Administrativo Impugnado

Mediante Resolución No.119 del 11 de julio de 2024, publicada en el sistema electrónico, la entidad resolvió rechazar todas las propuestas recibidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2024-1-37-0-08-LV-017593. Veamos lo modular:

Que luego de recibidas las propuestas, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), considera conveniente, rechazar las propuestas del presente Acto Público debido a que es necesario reestructurar el pliego de cargos con el fin de esclarecer algunos puntos en los requisitos No.5 y No.7 de otros requisitos, ya que estos han sido objetos de observaciones y reclamos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas por parte de los proponentes al no estar de acuerdo con los informes emitidos por las diferentes comisiones evaluadoras. De manera que, por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público.

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. 2024-1-37-0-08-LV-017593, para el "ESTUDIO, DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE 4 EDIFICIOS DE TALLERES, EDIFICIO DE ALMACÉN Y EDIFICIO DE HOTEL Y ESCUELA DEL INADEH TOCUMEN".

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. **2024-1-37-0-08-LV-017593**, para el "ESTUDIO, DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS, CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE 4 EDIFICIOS DE TALLERES, EDIFICIO DE ALMACÉN Y EDIFICIO DE HOTEL Y ESCUELA DEL INADEH TOCUMEN".

SEGUNDO: ADVERTIR que el Acto Público No. 2024-1-37-0-08-LV-017593, quedará en estado de **CANCELADO**.

De la lectura del acto administrativo impugnado, observamos que la entidad luego de recibidas las propuestas, refiriéndose a la facultad extraordinaria contenida en el artículo 74 de la Ley 22 de 2006, consideró conveniente rechazar todas las propuestas recibidas en el presente acto público, motivando sus razones básicamente a la necesidad de estructurar el pliego de cargos con el fin de esclarecer algunos puntos en los requisitos No.5 y No.7 de otros requisitos, mismos que han sido objeto de observaciones y reclamos; de manera que por causas de orden público e interés social se consideró la decisión de rechazar las propuestas.

No obstante, examinando los hechos en que se sustenta el Recurso de Impugnación, extraemos que el recurrente en esta causa centralizó su disconformidad alegando que el criterio aplicado por los señores comisionados en la evaluación de su propuesta resultó excesivamente formalista al exigir el cumplimiento de la existencia de un sello profesional que en nada representa algún valor agregado a la finalidad y valides del documento requerido; además que la decisión de la entidad para rechazar las propuestas se plantó sobre la base de una inadecuada motivación, puesto que los argumentos planteados, a su estimación no se consideran verdaderas causales de orden público o interés



social; actuación que a todas luces violenta los principios de la contratación pública y la legalidad que debió regir o fundamentar su decisión.

Por su parte, la entidad en su Informe de Conducta ratificó su decisión de rechazar todas las propuestas, bajo la conveniencia de reestructurar el pliego de cargos a causa de los diferentes contradicciones y reclamos presentados por los proponentes; entendiendo que se señalaron errores significativos en el pliego de cargos sobre la interpretación del requisito sobre la experiencia mínima exigida sobre el personal de la empresa (punto 7 de otros requisitos).

Ahora bien, luego del análisis de los elementos que reposan en el expediente administrativo y electrónico, en torno a las actuaciones efectuadas por la entidad, en colación con las normas y principios que rigen las contrataciones públicas, es necesario dirigirnos a la facultad de rechazo demandada por la entidad, tal como exponemos a continuación.

5. Análisis deliberativo – jurídico del Tribunal, sobre la facultad de rechazo de propuestas

a. La Facultad de Rechazo, competencia extraordinaria

Para una mejor comprensión examinemos el artículo 74 inmerso en la Ley 22 de 2006, que se refiere a la figura de la facultad extraordinaria para rechazar las propuestas, el cual establece que debe ser sostenida por causas de orden público o de interés social, veamos:

“Artículo 74. Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público.

En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la formalización del contrato correspondiente, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haber formalizado el contrato.

El adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo; de no hacerlo dentro del tiempo establecido en el pliego de cargos por causas imputables al proponente, la entidad licitante ejecutará la fianza de propuesta y se le inhabilitará por un periodo de seis meses. Igualmente, para los actos públicos donde no se exige la fianza de propuesta, se le inhabilitará por un periodo de un año.

Cuando la entidad ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta, el acto público quedará en estado de cancelado, salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas contra el acto administrativo que declara el rechazo de la propuesta”. (El resaltado y subrayado es del Tribunal).

De lo anterior se colige que el rechazo de propuestas por parte de las entidades, es una facultad extraordinaria que enmarca dos comportamientos que se desarrolla en distintas etapas del proceso de selección: *antes de recibir*



propuestas, la entidad podrá cancelar la convocatoria del acto público; y en caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación.

Ahora bien, atendiendo al contenido del acto administrativo que hoy se impugna, cobran relevancia referirnos a las definiciones de interés y orden público que nos brinda en su glosario la Ley de Procedimiento Administrativo General, fuente supletoria en el caso que nos ocupa:

“61. Interés público. Como finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual”³.

“70. Orden público. En sentido negativo, es el desarrollo de las actividades sociales de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en acatamiento a lo que disponen las autoridades públicas. En sentido positivo, es equivalente a interés público”⁴.

Igualmente, vale la pena hacer referencia a la definición de orden público e interés social dada por el autor Dr. César Quintero en su obra Derecho Constitucional; veamos:

“Con todo, en nuestra opinión, el concepto de ley de orden público alude principalmente a la seguridad y buen funcionamiento del Estado y a la seguridad personal y colectiva de los asociados en general. En cambio, el concepto de interés social se refiere primordialmente a la protección de los sectores desvalidos, a la asistencia y ayuda de las clases necesitadas y desde luego al bienestar general”⁵.

Frente a estos conceptos expuestos, es oportuno mencionar que las competencias que podemos ejercer a razón del control de la facultad de rechazo de propuesta se limitan únicamente a la constatación de las razones estrictamente legales de Orden Público e Interés Social; es decir, a merced del control de legalidad de dicha facultad. En ese sentido, esta colegiatura en reiteradas ocasiones ha considerado que el rechazo de propuestas constituye una de las pocas atribuciones legales en donde se le autoriza a la entidad actuar con cierto margen de reglado en el ejercicio de las competencias de selección objetiva del contratista.

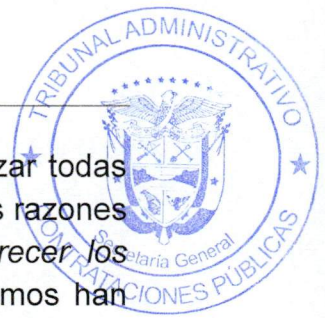
No obstante, en el caso que nos ocupa, aun parecer que la entidad de por entendido en su Informe de Conducta que el pliego de cargos haya causado confusión o no este muy claro respecto al requerimiento 7, interpretando como causa de orden público la restructuración del pliego, lo cierto es que así no lo fundamentó o motivó en su decisión de rechazo de propuestas; y en ese sentido pese a que este Tribunal reconoce la facultad extraordinaria de la entidad, no podemos perder el norte indicado en el citado artículo 74, cuando señala que en caso de que se hayan recibido propuestas, esta facultad podrá ser utilizada por la entidad, solamente cuando la decisión esté fundada sobre aspectos de orden público e interés social, debidamente motivadas.

Ante este contexto, el control que ejerce este Tribunal sobre la mencionada actuación excepcional de rechazo de propuestas nos obliga a evaluar si la mencionada competencia se ajusta o no a los indicados parámetros; y para el

³ Legislación de Procedimiento Administrativo. Ley 38 / 2000 de 31 de julio de 2000. Artículo 201 numeral 61. Pág. 107.

⁴ Legislación de Procedimiento Administrativo. Ley 38 / 2000 de 31 de julio de 2000. Artículo 201 numeral 70. Pág. 109.

⁵ Obra de Derecho Constitucional, autor Dr. César Quintero, página 179.



caso bajo estudio denotamos que la entidad baso su decisión de rechazar todas las propuestas (Resolución No. 119 del 11 de julio de 2024) motivando sus razones ante la *necesidad de estructurar el pliego de cargos, a fin de esclarecer los requerimientos No. 5 y No. 7 de los otros requisitos*, puesto que los mismos han tenido una controvertida interpretación, objeto de observaciones y reclamos por los participantes, fundamentos que según la entidad son de orden público, a sabiendas que la estructuración del pliego de cargos tiene su momento oportuno para ello, que no es en esta etapa o fase que nos encontramos, por lo que en su momento la entidad debió prever tal situación; peor aún que, su decisión no se haya referido a las causales enmarcadas en la normativa vigente para el rechazo de propuestas, actuación que sin lugar a dudas son insuficientes o carecen de toda motivación que sustente tal decisión, lo cual no se enmarca en el ordenamiento jurídico; por lo que mal puede constituirse el rechazo de propuestas como una salida para enderezar supuestas deficiencias que precisamente correspondió a la entidad atender en su momento oportuno.

Amén que del Informe de Conducta se entiende que la propia entidad reconoce que los comisionados en su informe de evaluación actuaron en contravención a la norma de contrataciones públicas y sus principios, exigiendo la formalidad del requerimiento No. 7 de los otros requisitos, criterio que fue ampliamente enfatizado por la DGCP; además reconoce que en este caso el rechazo de propuestas a causa de las inconsistencias producidas en la estructuración del pliego de cargos, en particular configura la nulidad de dichas actuaciones.

Aunado a todo ello, la decisión de la entidad también careció de motivación suficiente a cerca del rechazo de las propuestas, refiriéndose a las causales de orden público o interés social; vulnerando principios rectores de la contratación pública, principalmente el *Principio de motivación*, el cual debe estar inmerso en cada una de las resoluciones proferidas por las entidades al momento de emitir una decisión, amén que el *Principio de Transparencia*, contemplado en el artículo 26 de la Ley 22 de 2006, señala que los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, a excepción de los de mero trámite, deben motivarse de forma detallada y precisa.

De esta forma consideramos prudente mencionar algunas consideraciones respecto a la actuación de la entidad, tal como exponemos a continuación.

b. Algunas consideraciones sobre la actuación de la entidad para el rechazo de las propuestas

Tal como ya se expuso, se echa en falta que la entidad haya rechazado las propuestas, alegando estructurar el pliego de cargos, que en nada se enmarca a las causales de orden público o interés social; sin antes atender los llamados que demandó el ente de control (DGCP), al objeto de continuar con el cumplimiento de las etapas respectivas del procedimiento de selección.

De manera que, respecto a la conceptualización del orden público, se entiende que se viola el orden público cuando se contrarían los principios fundamentales de interés de la colectividad que garantizan la convivencia en sociedad en general, cuyo fin es mantener la seguridad social; y en ese sentido nos preguntamos si la confusión de interpretación de requisitos del pliego de cargos, es motivación suficiente para que se rechazaran todas las propuestas, teniendo la entidad la oportunidad de encausar dicho procedimiento conforme las ordenanzas



de la DGCP, encontrando una solución que no afectara los derechos de terceras personas y proseguir con el trámite respectivo; siendo su responsabilidad como entidad pública involucrada en la convocatoria del acto público, que indudablemente implica una serie de consecuencias jurídicas de importancia.

En ese sentido, citamos un extracto del fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en Acción Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, dentro del expediente No.347-02:

“Sobre este tema de la facultad de rechazo de la entidad licitante, esta Sala en el fallo de 8 de enero de 2003 señaló lo siguiente:

“El Estado tiene como finalidad principal, conforme a la Ley, establecer las pautas que procuren el prevalencimiento del interés público, sobre el interés privado, es decir, “el estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, entendiendo que los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”. (MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTÍNEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Teórico y Práctico. Tercera Edición. Grupo Editorial LEYER. Bogotá Colombia 2001. Pág.71)⁶.

Por lo antedicho, no caben dudas que el rechazo de propuestas no debe ser utilizado por las entidades de forma arbitraria, pues esta figura, si bien es una facultad de la entidad, debe estar fundamentada exclusivamente en el artículo 74 de la ley 22 de 2006, y no debe ser usada para corregir falencias procedimentales, que menoscaben los derechos subjetivos de los proponentes; puesto que cada acto de selección de contratista conlleva tiempo y preparación que representa gasto y esfuerzo de todos los participantes y de la propia administración, por cuanto que en la medida que se cometan errores, se compromete la ejecución presupuestaria, así como la expectativa de los administrados quienes aspiran a ser seleccionados en la contratación pública convocada, y en este caso los particulares no tienen por qué soportar la falta causada por la misma administración en el presente acto público.

Siendo así, esta Colegiatura estima pertinente orientar a la entidad para que conduzca los futuros procedimientos de selección de contratista acorde al ordenamiento jurídico correspondiente y cumpliendo con los principios que rigen toda contratación pública; sin afectar los derechos subjetivos de los proponentes, esto en aras de salvaguardar la transparencia del acto público, así como honrar la imagen de responsabilidad y justicia contractual que debe caracterizar al Estado.

Finalmente, el *Derecho a la tutela administrativa efectiva* demanda que la Administración Pública procure y garantice que en los procedimientos administrativos se cumpla con el debido proceso y con todas las formalidades requeridas de la propia administración; así como también se asegure del cumplimiento y observancia de todos los principios rectores de las contrataciones públicas, no solo de parte del administrado, sino de la propia Administración Pública y en general de todos los actos que deban incorporarse al proceso administrativo.

En ese sentido, esta colegiatura procede a pronunciarse sobre nuestra decisión.

⁶ Ver fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en Acción Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, expediente No.347-02.



6. Decisión del Tribunal

Teniendo en cuenta la justificación para el rechazo de las propuestas por parte de la entidad, advertimos que los razonamientos expuestos en el acto administrativo impugnado no se acreditan para valorarlas como contundentes causas de orden público o interés social, que efectivamente nos lleve a considerar la adecuada aplicación de la facultad extraordinaria.

En ese sentido, pese a que la entidad decidió rechazar las propuestas, desatendiendo las potenciales ordenanzas que demandó el ente de control (DGCP), como quedó acreditado en el Informe de Conducta; vemos viable enderezar el curso normal del proceso, según lo ordena el numeral 1 del artículo 21⁷, a consideración de los criterios sostenidos por la DGCP y que la entidad resuelva las observaciones conforme lo demandado en el artículo 59 de la Ley 22 de 2006, ordenando una nueva evaluación parcial de las propuestas, ya sea a través de la misma comisión o nombrando otra comisión; según lo expuesto antes.

En este punto, es importante resaltar la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratistas, conforme al *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, incorporado en el artículo 28 de la Ley 22 de 2006, el cual señala que están a actuar ajustados al ordenamiento jurídico, siendo responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.

Sobre la base de los planteamientos anteriores, este cuerpo colegiado concluye que lo procedente es *anular lo actuado por la entidad contratante*, conforme al artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, por no cumplir con los presupuestos para el ejercicio de la facultad extraordinaria de rechazo de propuestas, así como por carecer de motivación suficiente, lo cual violenta los principios rectores de la Contratación Pública; esto con el ánimo de enderezar el curso normal del proceso que. Veamos:

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

A este tenor, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, referente al cumplimiento de las decisiones de este Tribunal, veamos:

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

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

⁷ “Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

...”



Por último, refiriéndonos al resto de las pretensiones del recurrente, debemos aclarar que no podemos entrar en el fondo de la controversia puesto que el debido proceso impera en que se revise primeramente si las actuaciones de la entidad se realizaron conforme a los planteamientos de la ley y su reglamentación; y en este caso se ha incumplido con el debido proceso previo para instrumentar la decisión en torno al desenlace de la selección de contratista.

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR en todas sus partes la Resolución No.119 del 11 de julio de 2024, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO, mediante la cual resolvió rechazar todas las propuestas recibidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2024-1-37-0-08-LV-017593; y en su defecto enderezar el curso normal del proceso; tal como se señaló en la parte motiva de esta resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No.04-09-54874-0, emitida por Aliado Seguros, S.A., el 18 de julio de 2024, por el límite máximo de responsabilidad de cuatro millones novecientos nueve mil noventa balboas con noventa y un centésimos (B/.4,909,090.91); según consta en la Diligencia de Consignación No.089-2024, que reposa a folio 044 del expediente del Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER al INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas dentro del Acto Público de Selección de Contratista No.2024-1-37-0-08-LV-017593, el cual consta de nueve (9) tomos, con un total de tres mil ochocientos setenta y dos fojas (3872), según Informe de Trámite visible a foja 104 del expediente jurídico.

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

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente 108-2024, previa anotación en el registro respectivo.

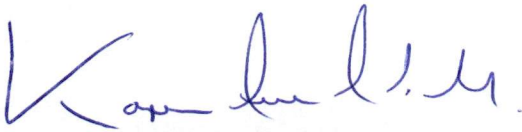
FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable, y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLIS M.
Secretaria General Encargada

