



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 092-2025

RECURRENTE: **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, conformado por las empresas **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A.**, y **DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No. 134 de 27 de junio de 2025, mediante la cual se adjudicó el acto público No.2025-0-03-0-08-LV-059448, emitida por el Ministerio de la Presidencia.

Magistrado Ponente: **MARTÍN WILSON CHEN**

RESOLUCIÓN No.095-2025-Pleno/TACP de 22 de julio de 2025 (Decisión).

Por la cual se decide el Recurso de Impugnación interpuesto por el **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, conformado por las empresas **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A. y DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**, presentado en contra de la Resolución No.134 de 27 de junio de 2025, mediante la cual el Ministerio de la Presidencia adjudicó el acto público identificado con el número 2025-0-03-0-08-LV-059448.

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, desierto o rechazo de propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista; así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; 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 y sus modificaciones, 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:

El 8 de abril de 2025, a las 5:55 p.m., el Departamento de Compras-Sede del Ministerio de la Presidencia, publicó en el Portal Electrónico denominado “PanamaCompra”, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para el acto de recibo de propuestas a realizarse el día 14 de mayo de 2025, hasta las 10:00 a.m., y el acto de apertura de propuestas a partir de las 10:01 a.m., del mismo día, correspondiente al Acto Público No.2025-0-03-0-08-LV-059448, para la “Restauración integral de la Casa Amarilla Presidencial, San Felipe-Panamá”, con un precio de referencia de Tres Millones Novecientos Noventa y Siete Mil Setecientos Cincuenta y Nueve balboas con 66/100 (B/.3,997,759.66), visible en la página del Portal Electrónico “PanamáCompra”, y de fojas 002 a la 012 del Expediente del Tribunal.

El día 12 de junio de 2025, se publicó en el Portal Electrónico el “Informe de la Comisión Evaluadora”, cuyo examen determinó que la oferta presentada por el **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, no satisface con los requisitos habilitantes para ser ponderada; mientras que, el **CONSORCIO CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, cumplió a cabalidad con el pliego de cargos para esta contratación y luego de aplicar la metodología de ponderación consignada en los términos de referencia se determinó que el puntaje final de la propuesta es de 96.15 (Informe de Comisión Evaluadora visible en el Portal Electrónico “PanamaCompra” dentro del Icono denominado “Informe de Comisión Evaluadora”, en la publicación del día 12 de junio de 2025).

El acto administrativo recurrido lo constituye la **Resolución No. 134 de 27 de junio de 2025**¹, por medio de la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2025-0-03-0-08-LV-059448, para la “Restauración integral de la Casa Amarilla Presidencial, San Felipe-Panamá”, proferida por el Ministerio de la Presidencia, cuyo precio de referencia es por un monto de B/. 3,997,759.66.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

El día 3 de julio de 2025, a las 3:14 p.m., la firma Fábrega Molino, a través del licenciado Alejandro Arze López, portador de la cédula de identidad personal N° 8-893-1923, en virtud del Poder Especial conferido por el representante legal del **CONSORCIO**

¹ Publicada en el Portal Electrónico “PanamaCompra” a fecha 27 de junio de 2025.



PREMIUM/DICONSA, conformado por las empresas **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A. y DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**, señor **José Miguel Battikh Kenaan**, portador de la cédula de identidad personal No.9-745-1738, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, Recurso de Impugnación en contra de la **Resolución No. 134 de 27 de junio de 2025**, expedida por el Ministerio de la Presidencia, mediante la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2025-0-03-0-08-LV-059448, convocado para la “Restauración integral de la Casa Amarilla Presidencial, San Felipe-Panamá”. (Poder y libelo del Recurso de Impugnación visible de fojas 018 a 031 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

La empresa recurrente, **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, conformado por las empresas **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A. y DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**, adjuntó al libelo del Recurso, la Fianza de Impugnación No. 072-001-000036750-000000 de 2 de julio de 2025, emitida por la Cía Internacional de Seguros, S.A., a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y como beneficiarios al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por un límite máximo de responsabilidad de Quinientos Noventa y Nueve Mil Seiscientos Sesenta y Tres balboas con 95/100 (B/.599,663.95), que representa el quince por ciento (15%) del precio de referencia, consignado ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, cuya Diligencia de Consignación N° 70, reposa a foja 044 del expediente del tribunal.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.070-2025/TACP de 4 de julio de 2025 (Admisión), admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la firma Fábrega Molino, mediante el licenciado Alejandro Arze López, en virtud del Poder Especial conferido por el representante legal del **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, conformado por las empresas **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A. y DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada, la entidad compulsara, dentro del término no mayor a (3) días hábiles, el informe de conducta, dejando constancia que dicho término es común para que los terceros interesados intervengan con sus alegaciones en interés de la ley o en interés particular. (Visible de fojas 051 a la 054 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del Icono “Resolución de Admisión TACP” a fecha 7-7-25).

El Magistrado Ponente el día 15 de julio de 2025, recibió de la Secretaría General, el Expediente del Tribunal numerado No.092-2025, conforme se describe en la diligencia de entrega de expediente. (Visible a foja 068-069 del mismo expediente).



III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto Impugnado lo constituye la **Resolución No. 134 de 27 de junio de 2025**, expedida por el Ministerio de la Presidencia, mediante la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2025-0-03-0-08-LV-059448, para la “Restauración integral de la Casa Amarilla Presidencial, San Felipe-Panamá” (Visible de fojas 013-017 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamáCompra”, en la publicación Resolución de decisión, la cual copiamos a continuación:

“

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN No. 134
De 27 de junio de 2025

Por el cual se adjudica la Licitación por mejor valor No. 2025-0-03-0-08-LV-059448, para la “RESTAURACIÓN INTEGRAL DE LA CASA AMARILLA PRESIDENCIAL, SAN FELIPE-PANAMÁ”.

EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA
en uso de sus facultades legales.

CONSIDERANDO:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamáCompra” el día 8 de abril de 2025, se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias.

Que el día 14 de mayo de 2025, fueron recibidas por parte del Ministerio de la Presidencia, las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:

NO.	PROponente	PRECIO OFERTADO
1.	CONSORCIO PREMIUM/DICONSA	B/. 3,865,727.59
2.	CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.	B/. 4,277,975.92

Que mediante Resolución No. 77 de 13 de mayo de 2025, se designó a los integrantes de la Comisión Evaluadora, a quienes se les encargó la misión de verificar las propuestas que fueron presentadas en el acto de recepción y apertura de propuestas, para este acto público, quienes emitieron su Informe el día 23 de mayo de 2025 señalando lo siguiente:

“... Luego de revisado los requisitos de obligatorio cumplimiento y otros requisitos de obligatorio cumplimiento establecidos en el pliego de cargos, concluimos lo siguiente:

1. La empresa PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A. no cumple con los requisitos mínimos obligatorios, “Capacidad Financiera: Estados Financieros Auditados y Formulario de Antecedentes Financieros”, ya que a pesar que presentó estados financieros auditados de los años 2022 y 2023, no figuran dentro del listado de empresas subsidiarias, las dos (2) empresas no figuran como parte del consorcio proponente.

En virtud de lo anterior se procede a revisar los requisitos de obligatorio cumplimiento y otros requisitos de obligatorio cumplimiento de la empresa CIVIL Y LOGÍSTICA, S. A., no cumple con los requisitos mínimos obligatorios, “Capacidad Financiera: Estados Financieros Auditados y Formulario de Antecedentes Financieros”, al no aportar la certificación emitida por el Banco Nacional de Panamá en cuanto a la conversión al dólar, al presentar sus cifras financieras en moneda diferente al dólar (balboa).

Por lo anterior ninguna de las dos empresas proponentes, no pasan a ser evaluadas...”

Que conforme a lo establecido en el Artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, fue publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamáCompra”, el Informe de Comisión.

Que el proponente CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A. presentó observaciones al informe de la Comisión Verificadora, aludiendo en primer lugar, que cumple con la “Capacidad Financiera: Estados Financieros Auditados y Formulario de Antecedentes Financieros”, al citar la Ley 84 de 28 de junio de 1904, con la que se instituyó como unidad monetaria de la República de Panamá, misma que aceptó al dólar americano como moneda a de curso legal, además de que la empresa CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A. es una empresa 100% panameña.

Que, a su vez la empresa CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A. indica la detección de incumplimientos por parte del CONSORCIO PREMIUM/DICONSA entre los cuales se encuentra el Poder de representación, argumentado que se omiten las autorizaciones necesario para definir cuál de las empresas es la líder y la representante legal que debía indicarse a través de otorgamiento de poder, en caso de participación en consorcio.

Que, en este mismo sentido, la empresa CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A. estable a su entender, el incumplimiento por parte de las dos empresas que integran el CONSORCIO PREMIUM/DICONSA, respecto al Aviso de Operación al no estar legamente autorizadas para realizar trabajo de diseño, según manifiesta. A su vez, conforme al criterio de la proponente que interpone observaciones, el precitado Consorcio incumple de igual manera la “Capacidad Financiera: Estados Financieros Auditados y Formulario de Antecedentes Financieros”, al haber presentado Estados Financieros como empresa subsidiaria sin que lo permitiese el Pliego de Cargos.

Que, respecto al personal técnico requerido para la Licitación por Mejor Valor, tales como el Gerente de Proyectos, así como el Residente de Proyectos no cumplen con el numero de certificaciones solicitadas en el Pliego de Cargos. Por otra parte, de acuerdo a la empresa CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A. la Carta Remisoría presentada por el CONSORCIO PREMIUM/DICONSA, corresponde a un índice y no detalla los componentes de la propuesta técnica como lo solicitó el Pliego de Cargos.

Que, finalmente la empresa CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A. según advierte que la Propuesta Técnica del CONSORCIO no cumple a cabalidad las condiciones del Pliego de Cargos, por cuanto, a su criterio se evidencia ausencia de planos específicos que represente las circulaciones, flujos y salidas debidamente señaladas.

Que, por su parte, el CONSORCIO PREMIUM/DICONSA, presenta observaciones, señalando que el Informe concluye como única razón de su descarte el hecho que pesa haber presentado los estados financieros auditados de los años 2022 y 2023, no figuran dentro del listado de empresas subsidiarias, las dos (2) empresas que forman parte del consorcio proponente, aduciendo que, sobre el particular, el artículo 5 de la Ley 22 de 2006 dispone que para los requisitos obligatorios comunes existe la obligación por parte de todos los integrantes del Consorcio de presentar la documentación solicitada, no así para los demás requisitos.

Que, el CONSORCIO PREMIUM/DICONSA, agrega que DISTRIBUIDORES CONSOLIDADOS, S.A., es la antigua razón social de (ahora) DISEÑOS E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA), que es integrante del Consorcio, lo cual según indica, se puede constatar en el Registro Público y la inscripción mediante Escritura Pública, así como, conforme indica, consta en el Portal de la Dirección de Comercio e Industrias (MICI), en el que consta el cambio de nombre en el Aviso de Operaciones, además alude a un documento accesorio al primer estado financiero aportado, a través del cual su Contador Público Autorizado certifica que DISEÑOS E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA S.A. (DICONSA), es subsidiaria de UNESA. A su vez



el **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, cita la Resolución #0214 de 14 de marzo de 2025 expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura que fue aportada con la propuesta.

Que en atención a las observaciones presentadas por los proponentes antes descritos dentro del Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448, para la **RESTAURACIÓN INTEGRAL DE LA CASA AMARILLA PRESIDENCIAL, SAN FELIPE-PANAMÁ**, el Ministerio de la Presidencia ha evidenciado la pretermisión e inobservancia de algunos elementos de importancia y trascendentes para el juicio objetivo que corresponde; por lo que mediante Resolución Administrativa No. 99 del 29 de mayo de 2025, resuelve anular totalmente el Informe de Comisión Evaluadora y solicita un nuevo análisis de las propuestas presentadas, en ejercicio de las facultades con que se cuenta y en base a los principios de igualdad de los proponentes y de eficacia que acuerpan la contratación pública, estos deben ser reevaluados y atendidos dentro los parámetros permisivos de dicho marco legal a fin de salvaguardar los actos públicos, cuando sea jurídicamente viable, como se estima el presente acto público en base a los mejores intereses de la Administración, el señor Ministro de la Presidencia, en uso de la facultad que le otorgan los artículos 89 y 27 numeral 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020 modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 2023.

Que mediante Resolución No. 102 de 5 de junio de 2025, se designó a los integrantes de la nueva Comisión Evaluadora, a quienes se les encargó la misión de verificar las propuestas que fueron presentadas en el acto de recepción y apertura de propuestas, para este acto público, quienes emitieron su Informe señalando lo siguiente:

"...Tras la revisión de la oferta presentada por el **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA** esta comisión evaluadora determina que esta no cumple con los requisitos habilitantes para ser ponderada, por lo que continuamos con la ponderación de **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, por haber cumplido con los requisitos mínimos obligatorios y otros requisitos/documentos adicionales de obligatorio cumplimiento.

"... **OBSERVACIONES:**

CONSIDERACIONES Y ACLARACIONES DE LA COMISIÓN EVALUADORA DE LICITACIÓN POR MEJOR VALOR 2025-0-03-0-08-LV-059448 "RESTAURACIÓN INTEGRAL DE LA CASA AMARILLA PRESIDENCIAL, SAN FELIPE-PANAMÁ.

Es importante destacar que la Comisión Evaluadora designada, incorpora a su análisis los principios de contratación pública entre las cuales se encuentra el de eficacia, el cual dispone que los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados, en tal sentido, indica que los servidores públicos concebirán el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo, sin que con ello pueda interpretarse que se desconoce a su vez, el principio de igualdad de las partes, pues la medida se ha tomado para todos los proponentes del acto público, de manera homogénea al estudiar la documentación presentada.

Sumado a lo anterior, tanto la Ley General de Contrataciones Públicas como la Ley 38 del año 2000 sobre Procedimiento General Administrativo, incorporan al Derecho Administrativo Nacional herramienta como la convalidación y complementación de actos, al ejercicio del juicio valorativo de la documentación contenitiva de un expediente, recordando que la Administración Pública erige el principio de informalidad como garante del bienestar a que se obliga el Estado frente a sus administrados.

Habiendo aclarado la postura y luego de la revisión efectuada al **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, advertimos lo siguiente:

1. Con relación a la Edificación de Segundo Orden de la Dirección de Patrimonio Histórico referente Conservación y Restauración de elementos ornamentales históricos, criterios patrimoniales y normativas aplicables al Casco Antiguo deberá ser evaluado por parte de Patrimonio Histórico de Ministerio de Cultura si la propuesta técnica presentada cumple con estos aspectos.

Finalmente, y de acuerdo a lo establecido en el Artículo 59 numeral 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Comisión Evaluadora luego de aplicar la metodología de ponderación consignada en el pliego de cargos, ha determinado que el puntaje final de la propuesta presentada por **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.** es de **96.15**.

Que el día 16 de junio de 2025, el proponente **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, presentó Observaciones al Informe de la Comisión Evaluadora, publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448, donde se señala entre otras cosas que:

"...habiendo manifestado nuestra disconformidad con la cinco (5) razones de descarte antes señaladas, por consideramos contrarias, tanto en el tenor como en el espíritu de cada norma y disposición citada.

Sin embargo, justo tocando como último punto la propuesta de **CIVIL LOGÍSTICA, S.A.**, debemos agregar que tampoco estamos de acuerdo con que se estime que cumple con todas las exigencias del pliego de cargos.

Finalmente concluyen solicitando que se tomen en cuenta las observaciones, y se reconsidere tanto la recomendación de nuestro descarte, como la aceptación de la propuesta de **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, máxime cuando su propuesta es con creces la económicamente más conveniente para el Estado panameño".

Que, en atención a las observaciones presentadas por el proponente **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, esta entidad no consideró necesario anular ni ordenar un nuevo Informe de comisión, ya que la información contenida en el mismo emitida por la Comisión Evaluadora es suficiente para la toma de decisiones objetivas relacionadas al Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448.

Que la firma de abogados **FÁBREGA MOLINO**, actuando en su condición de Apoderados Especiales del **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, conformado por las empresas **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A.** y **DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**, presentó Acción de Reclamo en contra del segundo Informe emitido por la Comisión Evaluadora, publicado el día 11 de junio de 2025, dentro del Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448.

Que la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante Resolución No. DS-DF-671-2025 del 23 de junio de 2025, resuelve admitir la Acción de Reclamo presentada por la firma de abogados **FÁBREGA MOLINO**, actuando en su condición de Apoderados Especiales del **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**.

Que mediante Resolución No. DS-DF-699-2025 del 26 de junio de 2025, la Dirección General de Contrataciones Públicas, resuelve confirmar lo actuado por la Comisión Evaluadora a través de su segundo Informe de Evaluación, publicado el día 11 de junio de 2025, dentro del Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448, convocado por el Ministerio de la Presidencia, bajo la descripción **"RESTAURACIÓN INTEGRAL DE LA CASA AMARILLA PRESIDENCIAL, SAN FELIPE-PANAMÁ"**.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y habiéndose cumplido todas las formalidades, lo procedente es adjudicar el presente Acto Público, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, por lo cual el Departamento de Proveeduría y Compras del Ministerio de la Presidencia:

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448, al proponente **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, por la suma de **CUATRO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS CON 92/100 (B/. 4,277,975.92)**.

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

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,


JUAN CARLOS ORILLAC U.
Ministro de la Presidencia





IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

Que la firma Fábrega Molino, a través del licenciado Alejandro Manuel Arze López, apoderados especiales del consorcio impugnante, sustentó su recurso sobre la base de cinco argumentaciones que fueron utilizadas como descartes por parte de la comisión evaluadora y de la entidad, expresadas de la siguiente manera:

No aportación de poder de representación por parte de su representado, considerando que las facultades conferidas al representante legal vía acuerdo consorcial no estaban especificadas, y que además requería el aval adicional de Diego Quijano para comprometer al integrante **DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**.

En ese aspecto sostiene que el acuerdo consorcial fue elaborado de manera textual e inmuta, al modelo proporcionado a través del formulario No.3-Convenio de Consorcio o asociación accidental, contenido en el último capítulo del pliego de cargos, y que por tanto, mal podría la propia entidad licitante tomar como razón de descarte, el no haber el proponente modificado o variado el texto de dicho formulario para acomodar otra redacción que supliera tal presunta imprecisión, puesto que es la administración quien de manera exclusiva responde por la responsabilidad o consecuencias de tales ambigüedades y que así lo ha establecido este Tribunal en sus fallos, aunado a que en ese documento se dejó evidenciado que el representante legal tenía todas las facultades para ejercer sus funciones, y que el aval adicional que necesitaba era solo para efecto de suscribir compromisos no cubiertos por el convenio.

Bajo esa premisa, argumenta que, el apartado VI. Obligaciones del consorcio, se encuentra textualmente indicado que la obligación principal del consorcio era la de participar en la licitación por mejor valor No.2025-0-03-0-08-LV-059448, y suscribir el contrato que corresponde de resultar el **CONSORCIO DICONSA** adjudicatario. En ese sentido, considera que el representante legal fue facultado de manera amplia para suscribir todo aquello con que se materializara la obligación de participar en el acto; es decir, que no necesitaba especificarse para que documentos en particular se encontraba autorizado y para cuáles no.

Considera que, el hecho de que de todos modos cada integrante haya decidido suscribir por separado otros documentos, no es indicativo de que el representante legal estaba austero de facultades, sino por el contrario, que aun cuando el representante legal se encontraba plenamente facultado, tales integrantes prefirieron aportar algunos ejemplares suscritos de manera individual, o así lo hicieron porque los compele la Ley No.22 de 2006 en cuanto a requisitos comunes, en el propio artículo 5.



Sostiene que tampoco es indicativo de austeridad de facultad alguna, la restricción compromisoria en el sentido de requerir otro aval para con el integrante **DICONSA**, puesto que es claro que esa restricción aplica solo si tal compromiso se encuentre fuera de aquellos adquiridos en el convenio; es decir, fuera de aquella obligación ya asumida por **DICONSA**, como parte del convenio de participar en el acto. Además, destaca que el requisito en comento, que se refiere al poder de representación en el acto de selección de contratista, indica textualmente que el mismo es solo necesario en caso de que la propuesta sea suscrita por persona distinta al representante legal del proponente. En ese sentido manifiesta que consta en el Sistema Electrónico, la propuesta como tal fue suscrita, ingresada por el representante legal designado por el proponente, por lo que menos había necesidad de aportar tal documento adicional.

Como segundo punto de discrepancia y de descarte por parte de la entidad, está el que no se incorporó en el acuerdo consorcial, qué parte o partes asumirán las responsabilidades fiscales, civiles, laborales o de cualquier otra naturaleza que surjan como consecuencia de la celebración de la posible contratación.

Sobre ese punto, plantea que el texto utilizado para la redacción del acuerdo fue aquel que la propia entidad licitante indicó que era el que debía seguirse, lo cual exime de poder endilgarle la responsabilidad al proponente por cualquier presunto error u omisión. No obstante, en todo caso, el acuerdo consorcial es claro al establecer de manera distinta, en el apartado ya referido de obligaciones que, las partes del consorcio se comprometen a responder solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y de las obligaciones originadas en el contrato frente a Mipre; así como el de responder solidariamente por las sanciones por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y de los contratos suscritos con Mipre.

Bajo ese prisma, establece que sí se estableció de manera separada que por un lado ambos integrantes responderían solidariamente por cualquier incumplimiento y obligación derivada del contrato frente a la entidad; mientras que, por otro lado, ambos integrantes responderían solidariamente por cualquier incumplimiento y obligación derivada del contrato como tal suscrito con la entidad.

Declara que el artículo 5 de la Ley No. 22 es evidente que pretende que el convenio indique quien responde en caso tal de que las partes pactaran que solo responderá una de ellas, pero ello no significa que, si no se expresara, esto pueda ser considerado como una omisión en el convenio, pues, el Código de Comercio patrio esclarece que en tal caso, simplemente debe presumirse que la responsabilidad frente a terceros será asumida de manera solidaria por los consorcios.



Argumenta que sobre ese tema tanto la DGCP como este Tribunal se han pronunciado sobre caso similar, sosteniendo que la naturaleza del consorcio presupone la solidaridad entre los miembros y que en ese sentido satisfacen lo dispuesto en el artículo 5 de la ley.

Como tercera razón de descarte, la entidad manifiesta que no encuentra en el aviso de operación de los proponentes consorciados, actividad alguna que los faculte a ejecutar los componentes de diseño que incluye la obra requerida. Sobre ese particular indica el jurista que la propia Ley No. 5 de 2007, citada durante el examen de la comisión, en su artículo 4 establece, que no requerirán aviso de operación el ejercicio de profesiones liberales. Además, que el propio requisito establecido en el pliego de cargos contempla la posibilidad de que la autorización para ejercer dicha actividad sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo.

En ese sentido, afirma que resulta claro y alcanza el mismo objetivo, la certificación de idoneidad en que se expresa que tal persona está expresamente autorizada por la autoridad competente y que corresponda, para ejercer una actividad comercial en la República de Panamá. Que las actividades de diseño son de responsabilidad e inherencia propia de la arquitectura, tal cual como lo establece el artículo 16 del Decreto Ejecutivo No.257 de 1995.

Indica que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de la República de Panamá, como autoridad competente, ya ha determinado y certificado, que son autorizadas y declaradas como idóneas para el ejercicio tanto de la ingeniería civil como de la arquitectura, y por tanto, para esas actividades, ambas empresas que conforman el **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, las cuales presentaron la respectiva certificación que los acredita como idóneos en los dos sentidos (arquitectura e ingeniería civil), no requiriéndose ninguna otra prueba de tales facultades y autorizaciones.

Considera que exigir prueba adicional a la ya establecida por la ley, sería contrario al principio que compele examinar el propósito de los requisitos y alejarse de las formalidades rituales, puesto que el proceso de selección de contratistas entero debe verse como un mero medio del cual debe prevalecer su fin, recalcando que la DGCP ya se ha pronunciado sobre la figura del aviso de operación, destacando que, basta con que las actividades allí descritas estén claramente relacionadas con lo que busca la entidad.

Declara que el objeto contractual que nos ocupa es el de Restauración integral de la Casa Amarilla Presidencial, San Felipe-Panamá, y que ambos integrantes del consorcio tienen múltiples actividades cónsonas con tal objeto, como lo son: construcción de proyectos de servicio público, actividades especializadas de la construcción y construcción de proyectos de ingeniería civil (**DICONSA**); mientras que la empresa



PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, describe actividades de construcción de proyectos de ingeniería civil. Por ello, exterioriza que las ocupaciones allí declaradas en ambos avisos de operaciones resultan cónsonas con el objeto contractual, por cuanto una remodelación es una obra de tipo civil y aún cuando se encuentre compuesta de actividades constructivas diversas.

Argumenta que, si la institución necesita verificar la capacidad técnica, para eso ha exigido y puesto en el pliego de cargos otras series de condiciones como lo son: experiencia, personal técnico clave, entre otros.

Como cuarta razón de descarte se encuentra la de que, según ellos ninguna de las empresas que conforman el consorcio se encuentran amparadas bajo los estados financieros presentados para acreditar su capacidad y solvencia.

Sobre ese aspecto se apoya en el artículo 5 de la Ley No. 22 de 2006, cual manifiesta que, para el cumplimiento de los demás requisitos, cualquiera de las empresas que conforman el consorcio podrá aportar estos documentos, sin que esto conlleve la descalificación del proponente. En cuanto a ello, estima que no era necesario que ambas empresas figurasen dentro del listado de empresas subsidiarias que comprenden los estados financieros auditados del grupo presentado, sino que bastaba con que lo hiciera cualquiera de ellas.

Por otro lado, indica que las normas internacionales de información financiera (NIIF) fueron adoptadas por la plaza comercial entera de la República de Panamá y son ampliamente reconocidas por todos los actores del sector financiero público y privado. Argumenta que para empresas como Unión Nacional de Empresas, S.A. (UNESA), que está registrada en la Bolsa de Valores de Panamá bajo el símbolo UNEM, no existe otra opción que la de elaborar y mantener sus estados financieros en base a las NIIF, puesto que el Texto Único vigente, Acuerdo No.2 de 28 de febrero de 2000 de la Comisión Nacional de Valores, reconoce que, los estados financieros presentados por personas registradas o sujetas a reporte según la Ley del Mercado de Valores deberán estar preparados de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) emitidas y que emita al Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, organismo e independiente establecido para promulgar normas contables de aplicación mundial.

De manera que, resalta la NIIF 10, por algo titulada “Estados Financieros Consolidados”, permite que una empresa que cuenta y controla una multiplicidad otras de empresas subsidiarias, agrupe los resultados de sus ejercicios fiscales, en una sola presentación o estados financieros, por múltiples razones e implicaciones tanto prácticas como



comerciales. Con lo anterior, considera haber fundamentado la perfecta viabilidad legal de que empresas del mismo beneficiario consoliden sus estados financieros en uno solo, sobre todo cuando en la foja 11 de ambos estados financieros presentados para el examen de la institución licitante figura la afirmación de que, “los estados financieros consolidados incluyen las siguientes subsidiarias operativas, incorporadas en la República de Panamá, poseídas en un 100% por Unión Nacional de Empresas, S.A., con excepción de la subsidiaria Caribbean Franchise Development Corp., la cual es poseída en un 99%.

Expresa que es relevante la información anterior por cuanto que, **DISTRIBUIDORES CONSOLIDADOS, S.A.**, es hasta apenas inicio de este año, la antigua razón social que ahora **DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**, quien inequívocamente es uno de los integrantes del consorcio que ha sido descartado, y así lo era también durante el período por el cual se solicitaron y estaban fechados estos estados financieros auditados (2022-2023), y que el cambio de razón social se encuentra documentado en el Registro Público, en donde consta la inscripción de la Escritura Pública No.1,851 de 24 de enero de 2025, y en el Portal de la Dirección de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias.

Como quinta y última razón de descarte, la comisión evaluadora alegó que la carta remisoría aportada por la representación legal del consorcio, más que servir como índice debía contener los aspectos técnicos de la propuesta. Sobre ello apunta que, cualquier ambigüedad o imprecisión del pliego de cargos es responsabilidad exclusiva de la entidad administrativa quien enlistó tales requisitos.

No obstante, le parece evidente que la carta remisoría, como su nombre lo indica, es una carta cuyo propósito es remitir a los diferentes documentos en donde consten los aspectos técnicos de la propuesta, y en este caso, dicha carta, remite al documento único y debidamente titulado “propuesta técnica”, en donde en efecto, se desglosa cada aspecto técnico.

Señala que el proponente **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, buscó dar cumplimiento a dicho requisito e hizo exactamente lo mismo que su mandante, pero sin reproche por parte de la entidad administrativa. Su carta remisoría solo enlistó los aspectos técnicos que en otros documentos de su propuesta se pueden ubicar, y por otro lado, lo cual califica de peor, siete documentos, que para poder entre todos presuntamente encontrar los que enlista, en vez de un solo documento como sí lo efectuó su patrocinada. Por ello, categoriza de exceso formalismo que se tenga que describir los aspectos técnicos de la propuesta en dos ocasiones diferentes; es decir, en la carta remisoría y en el requisito de la propuesta técnica.



Con respecto a la oferta de **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, apunta estar de acuerdo con la valoración de la primera comisión evaluadora, quienes habían puesto de manifiesto que tal proponente ha intentado acreditar su capacidad financiera con estados financieros que se expresan los números relevantes en balboas en vez de dólares, sin aportar la nota del Banco Nacional de Panamá en que se expresara la tasa de conversión oficial entre la moneda requerida y la moneda presentada, como lo exigía el pliego.

En su momento el proponente se excusó y ahora la entidad contratante con el coincide en el artículo 1171 del Código Fiscal equivale a balboa el dólar americano; sin embargo, no le encuentra asidero jurídico, puesto que lo que expresa dicha excusa legal, es que el dólar americano, sus múltiplos y divisiones, serán de curso legal en la República, lo cual difiere completamente a su equivalencia con nuestra moneda, u otra.

El hecho de que la ley le atribuya a una moneda el calificativo de curso legal solamente implica que de alguien intentar darle curso a un pago utilizándola, será legal que quien recibe el pago, la acepte como contraprestación; lo cual en ningún momento se asemeja, siquiera, a que tal moneda sea igual, parecida, o diferente a otra.

En el caso que nos ocupa, el pliego de cargos establece, sin cabida a interpretación distinta alguna, que, si los estados financieros iban a presentar sus resultados utilizando otra moneda, el proponente debe aportar evidencia de la tasa de conversión al dólar mediante certificación emitida por el Banco Nacional de Panamá.

Termina solicitando a este cuerpo colegiado, que previo al cumplimiento de los trámites de ley, y por todo lo anteriormente sustentado, que se revoque la decisión venida en impugnación, la cual adjudicó el presente acto público de selección del contratista a la empresa **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, y consecuentemente se restablezca el derecho de adjudicación vulnerado a su representado.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA.

El día 11 de julio de 2025, quedó publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por el Ministerio de la Presidencia, firmado por el señor ministro, quien en principio realizó un recuento de la actuación administrativa llevada a cabo desde la convocatoria hasta la admisión del recurso de impugnación. En cuanto al recurso de impugnación respondieron lo siguiente:



II. ARGUMENTOS EN LOS QUE SE HAN BASADO LA DISCUSIÓN Y DECISIÓN.

PRIMERO: Que el CONSORCIO PREMIUM/DICONSA, a su juicio ha insistido en el cumplimiento de los requisitos habilitantes, para que hubiese sido ponderada, sin embargo, Honorables Magistrados, a continuación, repasaremos en una síntesis, los incumplimientos de la recurrente:

1. En cuanto al **PODER DE REPRESENTACIÓN**, nos mantenemos en lo siguiente:

Habiendo aclarado la postura y luego de la revisión efectuada al **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, advertimos lo siguiente:

1. **PODER DE REPRESENTACIÓN:** Se advierte que el CONSORCIO PREMIUM/DICONSA, no aporta el Poder de Representación, bajo el supuesto que se trata de un Consorcio, no obstante, se advierte que, existe un pre condicionamiento de aprobación sobre decisiones y firmas para los compromisos que involucre a otra de las empresas integrantes del Consorcio, en este orden de ideas, llama la atención que en requisitos tales como Carta de Compromiso Verde y Sostenibilidad, se aporta esta documentación de parte de la empresa PREMIUM, DICONSA y el CONSORCIO PREMIUM/DICONSA, con lo cual se desprende que no para todas las decisiones, el único facultado es el representante legal del Consorcio.

Vemos que el acta de Junta Directiva, aprueba la conformación de un Acuerdo Consorcial, más no, de la especificidad sobre las facultades para comprometer a la misma, en cuanto a lo que el modelo de Poder de Representación solicita, se detalle.

Se desprende del modelo de Poder de Representación que es necesario, que quien concorra como representante al acto público debe detallar (FORMULARIO N.º 2 / FORMATO DE PODER) expresamente la presentación de la oferta, el acta del recibido de propuesta, etc., con lo cual advertimos que, si bien existe un representante legal del Consorcio para ejercer todas las funciones del mismo, a renglón seguido exige la aprobación previa del Sr. Diego Quijano para suscribir compromisos no contemplados en el Consorcio, así como de cualquier comunicación, notificación o requerimiento que se haga para los el cumplimiento de obligaciones a ser contraídas, dependiendo en un contexto estrecho, las acciones referente a la representación dentro de la celebración del acto público, ya que esto compromete en obligaciones, a ambas empresas.

Nótese que el Consorcio se conforma para acudir a la Licitación y suscribir el Contrato, con lo cual se pensaría que el representante legal puede desde este documento decidir, no obstante, requiere autorización de la otra empresa para actuar.

- VI. **OBLIGACIONES DEL CONSORCIO.** Al conformar el Consorcio o la Asociación Accidental PREMIUM/DICONSA para participar en la Licitación por Mejor Valor No. 2025-0-03-0-08-LV-059448 y a suscribir el Contrato que corresponda de resultar el Consorcio PREMIUM/DICONSA adjudicatario de la Licitación por Mejor Valor. Las partes de este Consorcio se comprometen a:

2. SOBRE EL CONSORCIO:

1. **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA:** Cabe indicar que, tras la revisión de la conformación del CONSORCIO PREMIUM/DICONSA, existe un incumplimiento en cuanto a lo exigido literalmente en el artículo 5 del Texto Único de la Ley de 2006, ordenado por 153 de 2020, a saber: "...Se entenderá por condiciones básicas y mínimas que debe tener el documento de constitución del consorcio o asociación accidental las tendientes a establecer claramente la parte o las partes que asumirán las responsabilidades fiscales, civiles, laborales o de cualquier otra naturaleza que surian como consecuencia de la celebración de una contratación pública, que deberán tener las partes que integran el consorcio entre sí, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria frente al Estado..."
Sobre el particular se trata de una condición de Ley y de estricta legalidad que exige su cumplimiento pese que el modelo² de la entidad lo omite, pero que el modelo de la Máxima Autoridad en Contrataciones Públicas, como lo es la Dirección de Contratación Pública utiliza en los Convenios Marcos correctamente, por lo anterior, es necesario cumplir la literalidad del artículo precitado, considerando su cumplimiento excusable frente al artículo 1 del Código Civil que prohíbe alegar desconocimiento de la normativa, una vez promulgada.

A esto debemos agregar, que el requisito "Certificado de Existencia", fue entregado por ambas empresas conforme lo exige su requisito, lo que no es correcto es la formulación del CONSORCIO cuya legalidad, es clara al exigir la determinación de elementos muy puntuales y que obedecen al Principio Estructural del Derecho Público como lo es la estricta legalidad; entonces nada tiene que ver la responsabilidad solidaria en la ejecución del contrato mismo con la persona jurídica que tendrá a su cuenta la responsabilidad fiscal, civil, laboral así como las que otorgan poder de accionar derechos de petición y recursos formales frente al Estado.

Nótese que la acepción modelo en alude a punto de referencia y es lo que reproduce el Pliego de Cargo, no se denomina formulario a rellenar, razón por la cual; el desconocer la literalidad de la Ley no es sostenible, considerando que nuestro sistema legal operativo en todas las ramas del derecho patrio, acoge el Código Civil y bajo la especialidad en contrataciones públicas, el artículo 4 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 acoge el Código Civil como norma complementaria y supletoria, es por ello que para un juicio objetivo ningún ciudadano o extranjero pueden alegar desconocimiento de las leyes, en tal sentido, el Artículo 1 del Código Civil patrio:

Artículo 1. La Ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa. (Hemos resaltado)

Bajo este parámetro es imposible alegar que el administrado no tiene por qué soportar el error de la administración, pues se trata del exaltado Principio de Legalidad a cumplir, por lo que de una u otra parte debe cumplirse, no se trata de un simple saneamiento de trámite o requisitos del principio de economía del Texto Único, que no deslegitiman la Ley, en el caso que ocupa la norma es enfática "establecer claramente las responsabilidades fiscales, civiles, laborales, etc.", no es a discreción.

La Máxima Autoridad en Contrataciones Públicas es tan meticulosa en sus Convenios Marcos en torno al tema, que ponemos de presente el siguiente a manera de ejemplificar la composición que utilizan para sus propias licitaciones, y es que esta reconoce la diferencia conceptual entre responsabilidad solidaria y la especificidad para lo tributaria, fiscal, laboral y demás, porque no se trata de lo mismo y la Ley no da pie a su mención potestativa sino enfática y descriptiva:



Convenio Marco para Suministro de Electrodomésticos

N° 2022-1-27-0-99-LM-002737 Nuevo
Vigencia: 5 de septiembre de 2023 - 5 de septiembre de 2025

ACUERDO DE CONSORCIO O ASOCIACIÓN ACCIDENTAL

Referencia: LICITACIÓN PARA CONVENIO MARCO NÚM. 2022-1-27-0-99-LM-002737 PARA EL SUMINISTRO DE ELECTRODOMÉSTICOS PARA LAS ENTIDADES DEL ESTADO

Entre los suscritos a saber: _____, varón, _____, mayor de edad, con cédula de identidad personal o pasaporte Núm. _____, (generales) actuando en mi condición de Representante Legal o Apoderado Legal de _____, persona jurídica constituida según las leyes de la República de Panamá, (Datos de la Sociedad) _____, de la Sección de Micropelículas (Mercantil) del Registro Público, actuando conforme a autorización de la Junta Directiva de _____, documento que se adjunta a este Convenio como parte integral, quien en lo sucesivo se denominará la empresa _____ por una parte, y por la otra _____, varón/mujer _____, (Generales) actuando en mi condición de Representante Legal o Apoderado Legal de _____, persona jurídica constituida según las leyes de la República de Panamá, (Datos de la Sociedad) _____, de la Sección de Micropelículas (Mercantil) del Registro Público, actuando conforme a autorización de la Junta Directiva de _____, documento que se adjunta a este Convenio como parte integral, en adelante la empresa _____ hacemos constar que entramos a conformar un Consorcio con la finalidad de participar en la Licitación de Convenio Marco Núm. _____ para la selección de proveedores con los que se firmarán Convenio Marco para el Suministro de _____ para las entidades del Estado durante el periodo _____ e ingresarlos al Catálogo Electrónico de Productos y Servicios el cual tendrá las siguientes características:

I. NOMBRE DEL CONSORCIO:

EL Consorcio se denominará Consorcio _____

II. APORTES:

Cada integrante del Consorcio _____ hará aportes a la misma de conformidad a la participación que corresponda en términos porcentuales a cada cual tal como se detalla a continuación:

_____ %
_____ %

Página 102 | 125

Página No.7
Informe de Conducta
Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448

III. REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO LEGAL:

Se designa como Representante Legal o Apoderado Legal del Consorcio _____ a _____ EL representante legal contará con todas las facultades para ejercer sus funciones, sin embargo deberá contar con la autorización de _____ para efecto de suscribir compromisos no cubiertos por el presente Convenio. Asimismo el Representante Legal o Apoderado Legal deberá comunicar a _____ de cualquier notificación, comunicación o requerimiento que se le haga para efectos del cumplimiento de las obligaciones a ser contraídas con la Dirección General de Contrataciones Públicas para, en el evento de que el Consorcio _____ resulte adjudicatario de la LICITACIÓN _____.

Igualmente será responsable de la firma de la contratación que resulte y quién además tendrá la responsabilidad de facturar y recibir los pagos en nombre y representación del consorcio.

IV. TÉRMINOS, EXTENSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PROPUESTA Y EJECUCIÓN

La empresa _____ asumirá las responsabilidades fiscales, civiles, laborales o de cualquier otra naturaleza que surjan como consecuencia de la celebración del contrato de Convenio Marco.

V. DURACIÓN

La duración del presente Acuerdo Consorcial será por el tiempo que dure la ejecución de la Licitación de Convenio Marco Núm. _____ Para el Suministro de _____ para las entidades del Estado durante el periodo _____ comprometiéndose las Partes a mantener vigente las obligaciones y garantías convenidas frente a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

VI. OBLIGACIONES DEL CONSORCIO _____

Las partes de este Consorcio se comprometen a:

PRIMERO: Participar en la presentación conjunta de la propuesta. Además nos comprometemos a firmar el contrato correspondiente de conformidad con lo establecido en los documentos de contratación y a presentar la documentación requerida para la formalización del contrato.

SEGUNDO: Responder solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y de las obligaciones originadas en el contrato frente a la Dirección General de Contrataciones Públicas, en la Licitación _____.

TERCERO: Responder solidariamente por las sanciones por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato, en la ejecución del contrato, según los términos consagrados en la conformación el Consorcio _____.

CUARTO: No revocar el Consorcio _____ por el término de duración del contrato.



Página No.8
Informe de Conducta
Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448

3. **AVISO DE OPERACIÓN:**

2. **AVISO DE OPERACIÓN:** De la Ley No. 5 de 11 de enero de 2007 "Que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones" se desprende el requerimiento sobre la compatibilidad de las actividades seleccionadas, con las que las empresas efectivamente ejecutan, en ese sentido, vemos que existen condiciones expresas para las actividades listadas que se corresponden, esto se requiere para el momento de concurrir a un acto público. Vemos que el CONSORCIO PREMIUN/DICONSA, no posee en ninguna de sus codificaciones el rubro diseño (7110), si no que alude a otras actividades de construcción, cuya codificación expresamente se aparta del código de diseño. El objeto de esta contratación esta íntimamente relacionada a diseño al momento de que existe elemento de paisajismo que se observa en el desglose de precios del punto 4.183.
La Ley 5 de 2007, establece la necesidad de que las personas naturales o jurídicas que realizan actividades comerciales o industriales den aviso de operación a la Administración Pública sobre la actividad económica que se va a desarrollar. Este aviso es fundamental para el cumplimiento legal y permite a la administración pública llevar un registro de las empresas que operan en Panamá a fin de que éste pueda cumplir sus funciones reguladoras, fiscalizadoras y de control posterior conforme lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 26 (de 12 de julio de 2007) "Que reglamenta la Ley 5 de 11 de enero de 2007, sobre la agilización del proceso de apertura de empresas y se establecen otras disposiciones".

Sobre el particular, merece el espacio la precisión con que la Dirección General de Contrataciones Públicas esboza su juicio en el tema (Cfr. RESOLUCIÓN N° DS-DF-699-2025 De veintiséis (26) de junio de dos mil veinticinco (2025):

Que entendiéndose que el requisito de "aviso de operaciones" exige que las "actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual...", se aprecia que, si bien, el título del Acto Público es "RESTAURACIÓN INTEGRAL DE LA CASA AMARILLA PRESIDENCIAL, SAN FELIPE-PANAMÁ", en el Capítulo III del Pliego de Cargos adjunto, relativo a Especificaciones Técnicas, se incluye la actividad de "Diseño" y, considerando que las Comisiones son entes colegiados integrados por profesionales idóneos en el objeto de la contratación, encargados de evaluar las propuestas, estimamos que, al contemplarse dentro del objeto de la contratación la actividad de "Diseño", lo actuado por la Comisión se ajusta a lo exigido en el Pliego de Cargos. Lo anterior obedece al hecho que los avisos de operaciones aportados no contemplan la actividad de "diseño", la cual está prevista en los alcances de la contratación; por ende, se confirma lo actuado por la Comisión Evaluadora.

Informe de Conducta
Acto Público No. 2025-0-03-0-08-LV-059448

4. **CAPACIDAD FINANCIERA Y CARTA REMISORIA**, nos mantenemos en el juicio efectuado:

3. **CAPACIDAD FINANCIERA:** Estados Financieros presentados por el CONSORCIO PREMIUN/DICONSA, incumple con lo exigido en "Otros Requisitos" sobre los estados financieros, ya que ninguna de las dos empresas integrantes del Consorcio hizo entrega de los estados, nótese que el requisito solicita que sea el proponente que haga entrega de los estados financieros, de ninguna forma el Pliego de Cargos permite que se haga entrega de una empresa subsidiaria que no forma parte del Consorcio, y es que en definitiva ninguna de las dos empresas aparecen como subsidiaria de UNESA, así las cosas, no es posible entonces que los comisionados puedan tomar como veraz la información de otras personas jurídicas que no son proponentes. En ese orden de ideas, es inaceptable la conclusión del cambio de nombre de sus empresas, ya que indistintamente se trata de una nueva persona jurídica que se sustenta con las obligaciones generadas a partir de su existencia.
4. **CARTA REMISORIA:** La misma se trata de un índice completo de los documentos adjuntos y no de aspectos técnicos de los que presentan con su propuesta de diseño conceptual y técnico, en la que, de manera explícita, ordenada y pragmática pueda concebirse la propuesta del proyecto a ejecutar, en un contexto material.

SEGUNDO: Que respecto al incumplimiento que la recurrente indilga a la adjudicataria, respecto a la certificación que debió efectuar el cambio del balboa a dólar americano, la Dirección General de Contrataciones Públicas emite su juicio en el tema (Cfr. RESOLUCIÓN N° DS-DF-699-2025 De veintiséis (26) de junio de dos mil veinticinco (2025), argumentando en igual sentido, lo expuesto por la adjudicataria en sus observaciones contra el primer informe de Comisión, respecto a la Ley 8 de 1956 y el Código Fiscal en los siguientes términos :

Que en base al artículo 4 del citado Texto Único, la regulación emanada del Código Fiscal de la República de Panamá (Ley 8 de 27 de enero de 1956), priva en la materia relativa a la moneda de curso legal que aplica en la República de Panamá, por lo que se prioriza su imperativo y obligatorio cumplimiento frente a lo exigido en el Pliego de Cargos. En este sentido, es oportuno señalar que se trata de preceptos normativos de naturaleza fiscal que no pueden ser soslayados, al tratarse de una materia especial sobre la cual rige el Código Fiscal de la República de Panamá (Ley 8 de 27 de enero de 1956). En razón de lo anterior, se confirma la verificación realizada por la Comisión Evaluadora en cuanto a este punto.

...

Así las cosas, Honorables Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, con todo respeto, presentamos nuestro Informe explicativo de Conducta, en fiel cumplimiento de las disposiciones de Ley.

Atentamente,


JUAN CARLOS ORILLAC
Ministró de la Presidencia



VI. ALEGACIONES DE TERCEROS EN INTERÉS DE LA LEY O PARTICULAR.

No consta presentación de alegatos en interés de la ley o particular, de conformidad al informe de trámite de 15 de julio de 2025 que reposa a foja 68 del expediente del Tribunal.

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 antepone 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 el licenciado Alejandro Manuel Arze López, en su calidad de Apoderado Especial del **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, conformado por las empresas **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A.**, y **DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N°2025-0-03-0-08-LV-059448, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas del Ministerio de la Presidencia, tanto de las indicadas por ésta dentro del contexto de su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico "PanamaCompra", evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración con apego a 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 Comisión Evaluadora verificó correctamente la documentación aportada con las propuestas, que la llevó a decantarse por la adjudicación del acto público que nos ocupa?**

B- Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, éste, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexaron de igual manera, las aportadas por la recurrente, consistente en:



IV. PRUEBAS:

Adjuntamos a la presente acción, los documentos siguientes:

- ✓ 1. Poder Especial que nos faculta para tal gestión, debidamente autenticado ante Notario Público panameño.
- ✓ 2. Copia de la cédula de identidad personal del representante legal del consorcio que nos otorga tal facultad, así como aquella de quien también suscribe el Poder en señal de su aval adicional, así como copia del Acuerdo Consorcial y Certificados de Registro de sus miembros.
- ✓ 3. Certificación del Registro Público de Panamá, en donde consta la autorización general del suscrito para rubricar este documento.
- ✓ 4. Copia de la cédula de identidad personal y del registro de idoneidad del suscrito.
5. Fianza de Recurso de Impugnación, por un importe de por lo menos el equivalente a quince por ciento (15%) del precio de referencia del presente Acto Público.

Además, aducimos como prueba todo el contenido del Acto Público de Selección de Contratistas No. 2025-003-0-08-LV-059448, consultable públicamente a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra, y en donde consta:

1. El acuerdo consorcial a través del cual se constituye nuestro representado.
2. Las certificaciones del Registro Público de Panamá de sus integrantes, de las cuales ya se ha dado fe y prueba de su representación legal.
3. La propia Resolución de Adjudicación objeto del presente Recurso.
4. Todos los documentos citados en los apartados anteriores, y cualquier otro en necesidad de ser consultado.

“

”

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Se admiten la copia de la cédula de identidad personal del representante legal del **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, copia de identificación personal de quien suscribe el poder en señal de aval, copia del acuerdo consorcial y certificado de registro de sus miembros, el contenido del acto público de selección de contratista No. 2025-0-03-0-08-LV-059448, copia de la resolución de adjudicación objeto del recurso que nos ocupa, porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico.

El expediente electrónico que contiene toda la actuación se admite por imperio de la ley, por ser el instrumento idóneo en donde reposan las actuaciones y las pruebas de los documentos que acompañan las ofertas de los participantes para esta selectividad.

No se admite como prueba, el Poder especial de representación, la certificación del Registro Público de Panamá, en donde consta la autorización general del apoderado para rubricar el poder, copia de la cédula de identidad personal y del registro de idoneidad del abogado Alejandro Manuel Arze López, la fianza de recurso de impugnación, por



cuanto que, se tratan de elementos consumados que no ayudan a la decisión de fondo, dado a su carácter de forma.

Se incorpora al proceso el Informe de Conducta aportado por el Ministerio de la Presidencia, el cual se adjunta a folios 057-065 del Expediente del Tribunal del Acto Público N°2025-0-03-0-08-LV-059448.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

C. VALORACIÓN DE LA LITIS:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento de una obra concerniente a la “Restauración integral de la Casa Amarilla Presidencial, San Felipe-Panamá”, para lo cual, el Ministerio de la Presidencia, a través de la convocatoria para la selectividad del contratista, regentó su proceso mediante el método de una Licitación por Mejor Valor al tenor de lo establecido por el artículo 59 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas positiva, cual sustenta dicha selectividad en el proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos.

De conformidad al tipo de procedimiento de selección de contratista invocado por la Entidad Administrativa a través del Pliego de Cargos y su aviso de convocatoria, se evidencia que la misma corresponde a una licitación por mejor valor, cual tiene sus reglas procedimentales a través del mecanismo reglado procurado por el artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que preceptúa 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.
13. A partir de la fecha de la publicación descrita en el numeral anterior, los participantes de este acto público tendrán acceso al expediente, incluyendo las propuestas de los participantes en el acto, y tendrán tres días hábiles para hacer observaciones a dicho informe.
14. Transcurrido el término señalado en el numeral anterior, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista en un término de dos días. En caso contrario, la entidad, dentro de este término, deberá emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe.

Contra el nuevo informe de la comisión cabe la acción de reclamo, la cual será tramitada conforme a lo establecido en el artículo 153.

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con los requisitos y las exigencias obligatorias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el total de puntos obtenidos en su ponderación no sea inferior al 80 % del total de puntos y el precio ofertado sea conveniente para el Estado.

”

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 ha dicho precepto? Para ello tomamos como inicio los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, quien exalta lo siguiente:

Que contrario a lo expuesto por la comisión evaluadora y la entidad administrativa, considera que el Poder de representación concedido a su representado, es tal y cual el modelo proporcionado a través del formulario No.3, siendo evidente que su mandante posee las facultades para materializar las obligaciones que se derivan del consorcio.

Sostiene que las responsabilidades fiscales, civiles, laborales y de cualquier otra naturaleza que surjan como consecuencia de la posible contratación se suple con la responsabilidad solidaria que suscribieron los integrantes del consorcio.

El aviso de operación se ajusta al objeto contractual, que en este caso es de la construcción, por tratarse de un tema de remodelación estructural, y que de conformidad a la Ley No.5 de 2007, que regula el aviso de operación en Panamá, el numeral 5 del artículo 4, cuando se refiere a las excepciones del documento en mención es claro en establecer que el ejercicio de las profesiones liberales está exento.

Referente a los estados financieros, estima que no era necesario que ambas empresas que conforman el consorcio, figurasen dentro del listado de empresas subsidiarias que comprenden los estados financieros auditados del grupo presentado, sino que bastara con que lo aportara cualquiera de ellas, y que de acuerdo a las Normas Internacionales



de Información Financiera, permite que una empresa que cuenta y controla una multiplicidad de otras empresas subsidiarias, agrupe los resultados de sus ejercicios fiscales, en una sola presentación o estados financieros, por múltiples razones e implicaciones tanto prácticas como comerciales, por lo que considera perfecta viabilidad legal de que empresas del mismo beneficiario consoliden sus estados financieros en uno solo.

La carta remisoria entregada enlista los aspectos técnicos que en otros documentos de su propuesta se pueden ubicar, lo cual hizo la empresa beneficiada con la selección del presente acto más no se le permitió a su representada.

Con respecto a la oferta de **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, apunta estar de acuerdo con la valoración de la primera comisión evaluadora, quienes habían puesto de manifiesto que tal proponente ha intentado acreditar su capacidad financiera con estados financieros que se expresan los números relevantes en balboas en vez de dólares, sin aportar la nota del Banco Nacional de Panamá en que se expresara la tasa de conversión oficial entre la moneda requerida y la moneda presentada, como lo exigía el pliego.

En su momento el proponente se excusó y ahora la entidad contratante con el coincide en el artículo 1171 del Código Fiscal equivale a balboa el dólar americano; sin embargo, no le encuentra asidero jurídico, puesto que lo que expresa dicha excerta legal, es que el dólar americano, sus múltiplos y divisiones, serán de curso legal en la República, lo cual difiere completamente a su equivalencia con nuestra moneda, u otra.

El hecho de que la ley le atribuya a una moneda el calificativo de curso legal solamente implica que de alguien intentar darle curso a un pago utilizándola, será legal que quien recibe el pago, la acepte como contraprestación; lo cual en ningún momento se asemeja, siquiera, a que tal moneda sea igual, parecida, o diferente a otra.

En el caso que nos ocupa, el pliego de cargos establece, sin cabida a interpretación distinta alguna, que, si los estados financieros iban a presentar sus resultados utilizando otra moneda, el proponente debe aportar evidencia de la tasa de conversión al dólar mediante certificación emitida por el Banco Nacional de Panamá.

Ante las sustentaciones sostenidas por la parte recurrente, procederemos a examinarlas y darles el valor correspondiente, conforme a las reglas probatorias y al sentido que el pliego apunta, iniciando el estudio con la empresa de menor precio; es decir, **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, conformado por las empresas **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A.**, y **DISEÑO E INNOVACIÓN CONSTRUCTIVA, S.A. (DICONSA)**, cuya oferta es de B/.3,865,727.59.



En este caso, luego de observar los detalles señalados por la comisión evaluadora en el informe calificado por ellos, de fecha 9 de mayo de 2025, y que cumpliendo con el trámite de transparencia y publicidad fue incorporado al sistema electrónico PanamaCompra el día 12 de junio de 2025, se establece como primera inobservancia al pliego de cargos, el Poder de representación, exponiéndose que, el consorcio bajo examen, no aportó el Poder de representación, bajo el supuesto de que se trata de un consorcio, no obstante, se advierte que existe un pre-condicionamiento de aprobación sobre decisiones y firmas para los compromisos que involucre a otra de las empresas integrantes de este, y que en ese orden de ideas llama la atención que en requisitos como la carta de compromiso verde y de sostenibilidad, se aportó esa documentación de parte de la empresa **PREMIUM, DICONSA** y el **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, con lo cual se desprende que no para todas las decisiones, el único facultado es el representante legal del consorcio.

Sobre este primer detalle observado por los comisionados, vamos a utilizar como primer elemento de valoración lo dispuesto en el **CONSORCIO/DICONSA**, por ser esa la primera herramienta suscrita por las partes en asociación, para determinar los compromisos y facultades asumidas.

“

REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO LEGAL: Se designa como Representante Legal o Apoderado Legal del Consorcio o asociación accidental a JOSE MIGUEL BATTIKH KENAN, con cédula de identidad o pasaporte No.9-745-1738. El Representante Legal contará con todas las facultades para ejercer sus funciones; sin

~~embargo~~, deberá contar con el aval de, Diego E. Quijano D, para efecto de suscribir compromisos no cubiertos por el presente Convenio. Asimismo, el Representante o Apoderado Legal deberá comunicar a Diego E. Quijano D, de cualquier notificación, comunicación o requerimiento que se le haga para efectos del cumplimiento de las obligaciones a ser contraídas con la Entidad Contratante para la contratación para el “**RESTAURACIÓN INTEGRAL DE LA CASA AMARILLA, SAN FELIPE-PANAMÁ**”, en el evento de que el Consorcio o la Asociación Accidental CONSORCIO PREMIUM / DICONSA resulte adjudicatario de la Licitación por Mejor Valor No. **2025-0-03-0-08-LV-059448**.

VI. OBLIGACIONES DEL CONSORCIO. Al conformar el Consorcio o la Asociación Accidental PREMIUM/DICONSA para participar en la Licitación por Mejor Valor No. **2025-0-03-0-08-LV-059448** y a suscribir el Contrato que corresponda de resultar el Consorcio PREMIUM/DICONSA adjudicatario de la Licitación por Mejor Valor. Las partes de este Consorcio se comprometen a:

IV. TÉRMINOS, EXTENSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PROPUESTA Y EJECUCIÓN. El Consorcio o asociación accidental PREMIUM/DICONSA, será responsable de ejecutar el “**RESTAURACIÓN INTEGRAL DE LA CASA AMARILLA, SAN FELIPE-PANAMÁ**”, a satisfacción de MIPRE, conforme a las Especificaciones Técnicas y condiciones exigidas en el Pliego de Cargos y el Contrato.

”.

Cuando echamos un vistazo de la razón por la cual se conformó la asociación accidental y las obligaciones a las que se compromete, queda clarificado que este fue constituido para participar del acto público No.2025-0-03-0-08-LV-059448, para la “Restauración integral de la Casa Amarilla, San Felipe-Panamá, a satisfacción del Ministerio de la



Presidencia, **conforme a las especificaciones técnicas y condiciones exigidas en el pliego de cargos y el contrato**. De manera que, el representante legal escogido por el consorcio (José Miguel Battikh Kenaan) está facultado para presentar propuestas y firmarlas, siendo ese un compromiso cubierto por el convenio, ya que la única vía para que el consorcio se ejecute, es aportando la documentación necesaria para aspirar a la selección del acto público en el que se participa.

No existe otra forma de poder adquirir la concesión del contrato, sino es con la aportación de los diferentes instrumentos probatorios que el pliego de cargos exige, por ello, no debemos afirmar que se requería el visto bueno del señor Diego Quijano, para que las decisiones del señor José Miguel Battikh cobrasen relevancia.

La razón de la que se sujetan los comisionados no tiene fundamentación jurídica, coarta el derecho y la voluntad manifestada por los integrantes, quienes han sido enfáticos en describir que únicamente se requerirá del aval de Diego E. Quijano D., **cuando se traten de compromisos no cubiertos por el convenio**; por consiguiente, la presentación de ofertas y su debida firma forman parte de los compromisos cubiertos por el consorcio, ya que es ese el documento en el que los representantes legales de cada empresa firmante han establecido las condiciones básicas que regirán sus relaciones.

Esta postura es consecuente con la Teoría del Mandato que se encuentra desarrollado en los artículos que van desde el 1400 al 1430 del Código Civil, que entre sus postulados está el que por el contrato de mandato se obliga a una persona a prestar algún servicio o hacer alguna cosa por cuenta o encargo de otra, y que el mismo puede ser expreso o tácito, incluso, puede darse de palabra, solo es indispensable la aceptación del mandante.

De acuerdo al principio de legalidad, toda la actividad administrativa está sujeta a la ley, y en ese sentido la administración no tiene libertad para ir más allá de lo que la disposiciones legales orienten en su contenido, cuyo propósito también se encuentra el de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, que en Derecho Administrativo no opera; por consiguiente, la Administración sólo debe hacer pues lo que le está permitido por la ley, de lo contrario, su actuación afectaría la seguridad jurídica que el derecho debe preservar, precisamente por la confianza que los actores depositan en la Administración y por ende se decantan, y que los operarios de la justicia debemos garantizar, en beneficio del Estado Convencional, legal y constitucional de Derecho.



Como segundo punto a examinar tenemos que, la comisión evaluadora resta valor al aviso de operación, fundamentándose en la Ley No.5 de 2007, que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones, al concluir que ninguna de las empresas que conforman el consorcio posee en ninguna de sus codificaciones el rubro “diseño”, específicamente “paisajismo”.

Sobre este tema, al examinar de forma integral los términos de referencia, sobre todo el punto No.9, que se refiere al aviso de operación, este nos indica que “Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual.

Si bien el aviso de operación no refiere la actividad de diseño, existe otro documento de un peso mayor que el del aviso de operación y que faculta a los arquitectos a realizar labores de diseño de toda clase, sin excepción alguna, por lo que, para los efectos probatorios, el Decreto Ejecutivo No.257 de 1965, que reglamenta la Ley No.15 de 1959, constituye un medio de prueba idóneo declarando que es apto para el tipo de obra sobre el objeto contractual que nos encontramos.

“

Sección Segunda
De las funciones correspondientes a los Titulos
de Ingenieros y Arquitectos
ARQUITECTO

Artículo 16. Es el profesional con amplia idoneidad técnica, social y artística capaz de diseñar, coordinar y realizar las soluciones más adecuadas para la vivienda del hombre, sus lugares de recreo o centros de enseñanza, de trabajo y de servicios sociales, atendiendo siempre al bienestar colectivo, a la estabilidad y seguridad de las construcciones, al respeto a la personalidad y al logro de las concepciones de utilidad funcional.

El Arquitecto es el responsable directo de la coordinación de las actividades de todos los otros profesionales de la Ingeniería que con él cooperan a la realización de sus proyectos.

El Arquitecto, legalmente autorizado para el ejercicio de la profesión está habilitado para realizar lo siguiente:

- 1) Elaborar proyectos, planos arquitectónicos y especificaciones para la construcción de toda clase de edificios.
- 2) Planear, proyectar, organizar, dirigir, inspeccionar, fiscalizar, ejecutar, reparar, presupuestar, y conservar las obras siguientes:
 - a) Edificios de todas clases.
 - b) Monumentos, parques, plazas y jardines.
 - c) Decoración interior y exterior de toda clase de edificios.
- 3) Proyectar y dirigir los aspectos arquitectónicos de la Planificación Urbana.
- 4) Elaborar y emitir los informes, avalúos y peritajes en todo lo concerniente a la profesión de Arquitecto.
- 5) Profesar en los centros de enseñanza las materias propias de la profesión de Arquitecto.
- 6) Ejercer cualquier otra función que, por su carácter o por los conocimientos especiales que requiera, sea privativa del Arquitecto.

El Arquitecto deberá contar con la cooperación de los profesionales de las distintas especializaciones de la Ingeniería, cuando la naturaleza de la obra así lo exija.



”

De esa manera, consideramos que el **CONSORCIO/DICONSA**, reúne las cualidades para ejecutar la obra para la cual el Ministerio de la Presidencia convocó el presente acto público de selección de contratista, debido a que, entre sus actividades observadas en la certificación de la junta técnica de Ingeniería y Arquitectura, se encuentra la profesión de arquitectura, así como la amplia experiencia que han aportado entre sus documentos.



En cuanto a la capacidad del consorcio para establecer claramente la parte o las partes que asumirán las responsabilidades fiscales, civiles, laborales o de cualquier otra naturaleza que surjan como consecuencia de la celebración de una contratación pública, ya este Tribunal en muchos casos se ha pronunciado al respecto, sosteniendo que la cláusula octava se ocupa de explicar cuál será la participación de las empresas que conforman el consorcio, abarcando en la primera premisa por medio de la frase: las partes de este Consorcio acuerdan que la empresa líder del Consorcio será **PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A.**, no obstante, todos los miembros del Consorcio son solidariamente responsables del cumplimiento cabal de todas las obligaciones que resulten del Contrato, del pliego de cargos y los demás documentos accesorios de ambos.

“

OCTAVO: Las partes de este Consorcio acuerdan que la empresa Líder del Consorcio o asociación accidental será PREMIUM CONSTRUCTION CONTRACTORS, S.A.. No obstante, todos los miembros del Consorcio son solidariamente responsables del cumplimiento cabal de todas las obligaciones que resulten del Contrato, del Pliego de Cargos y los demás documentos accesorios de ambos.

Estando las partes de este Consorcio de acuerdo, se firma el presente documento, en la ciudad de PANAMA, a los 5 días del mes de mayo de 2025.

”

El requisito que aquí se debate no lo compartimos por ser excesivo formalista, que se refiere a la supuesta no incorporación en el acuerdo consorcial presentado por el **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, sobre la integración de las condiciones básicas y mínimas de forma clara respecto la parte o las partes que asumirán las responsabilidades fiscales, civiles, laborales o de cualquier otra naturaleza que surjan como consecuencia de la celebración de una contratación pública, que deberán tener las partes que integran el consorcio entre sí, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria frente al Estado, si bien no hay una redacción literal, se denota una descripción vinculante de los contextos expuestos en la Ley, en cuanto al artículo 5 sobre la conformación del consorcio, ya que según se desprende del contrato o acuerdo, se establecen las responsabilidades de los integrantes, siendo estas conforme y de una manera específica en la cláusula octava, cual es determinable el apreciar que cubre todas las obligaciones.

Téngase presente que del contexto del artículo 5 de la Ley de Contrataciones Públicas, cual advierte:

“Artículo 5. Consorcio o asociación accidental. Dos o más personas pueden presentar una misma propuesta en forma conjunta, para la adjudicación, la celebración y la ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. Por tanto, las actuaciones, los hechos y las omisiones que **se presenten en el desarrollo de la propuesta y del contrato afectarán a todos los miembros del consorcio o asociación accidental.**

....



....”

(El resaltado es nuestro)

Más allá de que la descripción es vinculante no libera a los actuantes dentro del consorcio con independencia que se pueda detallar dentro del mismo, como mínimo su atención sobre alguno de estos en cuanto a las afectaciones civiles, fiscales o laborales, pero en cuanto a su omisión, se sigue la regla general que es la solidaridad de ambas frente a la responsabilidad de sus integrantes ante los efectos y afectaciones de terceros y del Estado, ya que independientemente que lo describen o no literalmente, hay legislaciones específicas que prevalecen y cubren dichos efectos de manera puntual y que con independencia que las establecen o pretenda atenderla de manera puntual en el convenio de constitución, no es menos cierto que no pueden escabullirse de dichas responsabilidades y que están debidamente delimitadas, tanto por el Código Fiscal en materia de impuesto y cargos fiscales, así como por el Código Laboral e inclusive por el Código Civil y Mercantil al respecto, así como también en lo referente al régimen de la seguridad social.

Por lo que desconocer la propuesta que procura el mayor beneficio para el Estado, determinante sobre la base de un principio constitucional, so pretexto de pretender constituirse en una especie de Ente Regulador de las relaciones inter particulares, redundaría en un excesivo formalismo, en nada se otorga o beneficia en alguna medida a la finalidad del Estado, el cual es satisfacer una necesidad pública de manera eficaz y funcional, ya que queda expuesta la vulneración del principio de eficacia cual advierte:

“Que los servidores públicos deberán concebir el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin”, en sí mismo y peor aún ponderar con demasiada inclinación de la balanza de la plena justicia como principio Constitucional en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá, en vulneración del principio de eficacia en cuanto al excesivo formalismo.

Además, el requerimiento no lo encontramos exigido en el pliego de cargos, por el contrario, se debe resaltar que el acápite 36 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, positiva al momento de la convocatoria, que ordena sistemáticamente la Ley de compras estatales, define el concepto Pliego de Cargos como: *"Conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la construcción de obras públicas o la prestación de servicios, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones."*

Observado con detenimiento la definición adelantada, se puede concluir que la Administración no estableció claramente la exigencia de la parte o las partes que deben



asumir las responsabilidades fiscales, civiles, laborales o de cualquier otra naturaleza que surjan como consecuencia de la celebración de una contratación pública. Este hecho menoscabó el derecho que pudiera tener cualquiera de las partes a un trato justo y equitativo, y en ese sentido, la Sala Tercera en las sentencias de 31 de mayo y 10 de agosto de 2024, se pronunció de la siguiente manera en relación con la forma de estructurar el pliego de cargos.

"...En el pliego de cargos la entidad contratante tiene que facilitar toda la información necesaria en relación con el contrato de que se trate, con el fin de que los posibles proveedores puedan presentar correctamente ofertas, y demás información importante, como, por ejemplo, las condiciones de carácter económico y técnico, las garantías financieras y los criterios en que se fundará la adjudicación.

...

Tomando en consideración que el pliego de cargos garantiza la transparencia de la solicitud de precios, el mismo debe establecer de manera completa y clara los parámetros que serán evaluados para la selección objetiva de la propuesta que mejor satisface los intereses del Estado..." (Ingeniería Industrial, S.A., vs Ministerio de Gobierno y Justicia).

La autora colombiana María José Viana Cleves señala en torno al principio de Confianza Legítima, lo siguiente:

*"En lo que concierne a la aplicación de este principio frente a las conductas de la Administración pública, resultan de particular interés ciertos dictámenes del Consejo de Estado Español. Este Consejo definió la confianza legítima como 'un principio de carácter general vinculado a los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y otros con los que suele combinarse y (que), por supuesto, no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de protección.' Este Consejo, en dictamen de 30 de mayo de 1996, al respecto manifestó que cuando el proceder de la administración genera una apariencia y, confiado en ella, el ciudadano, de buena fe ajusta su conducta a esa apariencia, pesa sobre la administración la obligación de no defraudar esa confianza, y de estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada." María José Viana Cleves (2007), *El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano*, (pág. 163. Colombia).*

Aunque se trate de un elemento de ley, sino se recuerda en el pliego de cargos, no debe ser tomado en cuenta, porque el Administrado se apoya de ese instrumento normativo para presentar sus ofertas, y con esto no estamos transgrediendo el principio de supremacía normativa, sino que la Administración debe colocar en el pliego de condiciones todo lo necesario para la obtención de los mejores intereses para el Estado, y esto involucra los requisitos de ley.

El procedimiento de selección de contratista, es un acto público que tiene como finalidad conceder un contrato o una orden de compra, al sujeto o sujetos que ofrecen las condiciones más ventajosas para el Estado, para los fines de la satisfacción del interés público, y para ello, tanto la ley como el pliego de cargos imponen condiciones a satisfacer en su totalidad, para así garantizar una escogencia justa, sin reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.



Este medio de escogencia regulado en nuestra legislación administrativa especial, es el núcleo por el cual las instituciones deben utilizar y obedecer en base al principio constitucional y convencional de estricta legalidad, para la consecución de sus fines que responden a una necesidad de la propia entidad, para posteriormente darle respuesta a los administrados, quienes buscan del sistema y del Estado, la solución o por lo menos la aproximación en la satisfacción en los servicios públicos, por el cual pagan un impuesto, sin excluir a los que no aportan económicamente, por ser una garantía reconocida y derivada de sus derechos fundamentales o mínimos vitales y que el Estado debe obligatoriamente proporcionarlos sin ningún distingo o reparo.

Si bien se cita un ejemplo de otro caso en el informe de conducta sobre las responsabilidades que la ley dispone, en el que la Dirección General de Contrataciones Públicas coloca la exigencia en contencioso; empero, en el caso en particular, tal condición no fue dispuesta; por tanto, no exigible, por las consideraciones que anteriormente hemos motivado.

En lo que respecta la capacidad financiera, cual se debe demostrar con los Estados Financieros que la entidad peticionó en el punto No.2 de los otros requisitos del pliego de cargos, no compartimos el punto de vista del jurista Arze López, ya que el documento con el que pretende demostrar el músculo financiero del **CONSORCIO PREMIUM/DICONSA**, no individualiza el estado económico de la empresa participante, de los períodos 2022-2023.

El Estado requiere conocer si la empresa que aporta los Estados Financieros cuenta con el caudal suficiente y si mantiene firmeza económica para hacerle frente al objeto contractual, pues, independientemente de que forme parte de un grupo consolidado, este no ha sido un requisito aprobado por el pliego de cargos.

Esto tiene su congruencia con la regla 27 de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), normas que de conformidad al artículo 22, numeral 7, parágrafo 1 de la Ley No. 280 de 30 de diciembre de 2021, las cuales son de aplicación propia por adopción de las normas internacionales de contabilidad, cual establece que en el estado financiero se debe reflejar la participación de las subsidiarias consolidadas, lo cual no vemos cumplido en los Estados Financieros que se nos pone de presente.

En cuanto a la carta remisoria, concordamos con el impugnante, además de que el pliego de cargos no ha sido muy claro, dado a que no se explica si la carta remisoria debía contener toda la información de los aspectos técnicos o la ubicación de los mismos, su tenor resulta ambiguo, y aunque así hubiese sido, consideramos que con que se encuentre el detalle dentro de los documentos aportados, se cumple la condición, prevaleciendo de esta forma el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación



sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, tal y como nos lo recuerda el artículo 29 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, principio de eficacia.

De esta manera, a pesar de haber satisfecho la mayoría de los requisitos obligatorios, la ley señala que deben ser en su totalidad, lo que le impide pasar a fase de evaluación.

En el caso de la empresa beneficiada con la adjudicación, **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, la única discrepancia que observa la impugnante es con respecto a su acreditación financiera mediante el balboa, en vez del dólar. En ese sentido, compartimos la posición de la Dirección General de Contrataciones Públicas, quien se fundamenta en los artículos 1171 y 1174 del Código Fiscal de Panamá.

Artículo 1171. La unidad monetaria de la República de Panamá será el Balboa, o sea una moneda de oro con un valor de novecientos ochenta y siete y medio miligramos (0.9875) de peso, ochocientos veintinueve milésimos (0.829) de fino, divisible en cien centésimos (100/100).

Artículo 1174. Las monedas nacionales serán de curso legal por su valor nominal en todas las transacciones.

Si bien el pliego de cargos hace la salvedad de que, si los estados financieros están en otra moneda, diferente del dólar de los Estados Unidos de América, el proponente deberá aportar evidencia de la tasa de conversión al dólar mediante certificación emitida por el Banco Nacional de Panamá. Dicha tasa de conversión deberá corresponder a la fecha de emisión de los Estados Financieros presentados.

Lo primero que debemos observar de este apartado, es que, la descripción que hace los términos de referencia viene de la de la observación de los Estados Financieros que hayan sido emitidos fuera de la República de Panamá, con lo cual, valía la sugerencia y no tendría sentido aclarar que se hiciera en balboas, porque dicha moneda solo es circulable y válida en territorio panameño.

Solicitar certificación sobre la conversión de una moneda local a dólares americanos por parte del Banco Nacional no tendría sentido, porque se trata de un hecho notorio, presunción de derecho, y el derecho escrito que rige a la nación, de conformidad a lo establecido por el artículo 150 de la Ley No. 38 de 2000.

Además, no es razonable que se trate de desconocer una documentación sobre un acto público ejecutable en Panamá, por la falta de certificación de un instrumento privado, cuyos estados financieros se hayan aportados en balboa

Cabe destacar que el examen ha sido en base a las disposiciones jurídicas vigentes y al pliego de condiciones como reglamento que disciplina el procedimiento de adjudicación objetiva y que demarca el alcance del futuro contrato, en el que se establecen previamente para conocimiento de los participantes una preceptiva jurídica de obligatorio



cumplimiento para la Administración y el proponente que desee contratar con el Estado en igualdad de condiciones, con el ánimo de garantizar la objetividad en la selección, así como también de sana crítica, sin salirse de lo razonable, lo que sumado al cúmulo de pruebas nos hizo concluir lo que en efecto se concluyó, confirmar la decisión venida en impugnación.

En cuanto a la Fianza de Recurso de Impugnación, conceptuamos que la actuación de la parte recurrente no constituye una gestión en el marco de lo temerario o con intención de dilatar u ocasionar daño a terceros, por lo que el Tribunal ordenará la respectiva devolución.

Que en atención a todo lo anteriormente valorado, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes los efectos de la Resolución No. 134 de 27 de junio de 2025, por medio de la cual adjudicó el procedimiento de selección de contratista por licitación por mejor valor No.2025-0-03-0-08-LV-059448, celebrado para la "Restauración integral de la Casa Amarilla Presidencial, San Felipe-Panamá", a la empresa **CIVIL Y LOGÍSTICA, S.A.**, por ser lo que en derecho corresponde, en virtud de lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo, por un monto de B/4,277,975.92.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación No.072-001-000036750-000000, de 2 de julio de 2025, a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiarios el Ministerio de la Presidencia/Contraloría General de la República, por un límite máximo de responsabilidad de B/.599,663.95, equivalente al quince por ciento (15%) del precio de referencia, presentado ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, de conformidad al procedimiento instituido al respecto por la Contraloría General de la República.

TERCERO: 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 posterior a su publicación en el portal.

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

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.092-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO; Artículo 2 numeral 32, artículos 56, 59, 156 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por 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 No.22 de 2006. Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA
KERIMA - ID
8-383-544

Firmado
digitalmente por [F]
NOMBRE LEE DUQUE
KATHIA KERIMA - ID
8-383-544
Fecha: 2025.07.23
08:43:09 -05'00'

Kathia Lee Duque
Magistrada

Martin Wilson Chen
Magistrado

Luis Mariscal
Magistrado

Karen Solís
Secretaria General Encargada

