

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1413

Panamá, 16 de agosto de 2023

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 575882023.

La firma forense EJ Legal Group, actuando en nombre y representación de la sociedad **Acadia Global Corp.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 007-2023 de 20 de marzo de 2023, emitida por el **Centro Nacional de Metrología de Panamá AIP (CENAMEP AIP)**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. **Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la actora señala como normas vulneradas las siguientes:

A. El artículo 201 (numerales 1, 61, 70 y 90) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene el glosario; y en el que, entre otros, se definen los conceptos de acto administrativo; interés público; orden público; y, resolución (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial); y,

B. Los artículos 26 (numeral 5), 28 y 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, de Contratación Pública, ordenada por la Ley 53 de 2020, que regulan los principios de transparencia y de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, así como la facultad de la entidad licitante quien podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público; y, en el caso que hubiesen sido recibidas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación (Cfr. fojas 6-9 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución 007-2023 de 20 de marzo de 2023, emitida por el Centro Nacional de Metrología de Panamá AIP (CENAMEP AIP) (Cfr. foja 84 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado a través del correspondiente recurso de apelación, el cual fue contestado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante la Resolución 069-2023-Pleno/TACP de 19 de abril de 2023 (Decisión), que confirmó la

anterior dictaminación. Dicha actuación fue publicada el 20 de abril de 2023, en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y desfijado dos (2) días después, cuando se ejecutorió la notificación (Cfr. fojas 89-105 y 106 del expediente judicial).

Como consecuencia, el 2 de junio de 2023, la sociedad demandante, a través de su apoderada judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo impugnado y que se ordene a la institución que restablezca el derecho vulnerado, ordenando la adjudicación del acto público de selección de contratista, a la ponente **Acadia Global Corp.**, antes Acadia International Inc., ya que cumple cabalmente con el pliego de cargos (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

La apoderada judicial de la demandante transcribe lo que ha denominado "*la única motivación que provee el acto censurado*" para señalar que se invocan con ligereza causales severas como lo son la conservación del orden público o el interés social; que no detalla ni precisa cuáles son los hechos y fundamentos que conducen a un error involuntario, por lo que asevera que la entidad incurre en una conducta que califica como arbitraria, dado que no cumplió a cabalidad con ese requerimiento; pasa por alto el principio de responsabilidad de los servidores públicos; además, que traslada toda consecuencia y sanción a los proponentes, por lo que concluye que no existe un fundamento legal para el rechazo de todas las propuestas (Cfr. fojas 6-10 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría, en ejercicio de la defensa a las actuaciones de las entidades estatales, de conformidad con la ley, manifiesta que a la actora no le asiste la razón; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo adelantado por el Centro Nacional de Metrología de Panamá AIP (CENAMEP AIP) al emitir el acto objeto de reparo.

Por consiguiente, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la hoy accionante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

En ese sentido, debemos destacar que, en **el acto administrativo principal, objeto de reparo**, se indica:

"CENTRO NACIONAL DE METROLOGÍA DE PANAMÁ AIP
Resolución de Rechazo de Propuestas

Resolución No. 007-2023 del 20 de marzo de 2023

Por medio de la cual se rechazan propuestas recibidas para el Acto Público No. 2023-6-01-0-08-CM-002792, por motivo de orden público e interés social,

El Director del Centro Nacional de Metrología de Panamá AIP, en ejercicio de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que esta entidad, llevó a cabo el día 17 de marzo de 2023, el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2023-6-01-0-08-CM-002792, para **ADQUISICIÓN DE UN EXPANSOR DE CANALES (ESCANER) QUE SEA COMPATIBLE CON EL PUENTE DE RESISTENCIA MICRO-K ISOTECH QUE UTILIZA EL LABORATORIO DE TEMPERATURA SEGÚN ESPECIFICACIONES TÉCNICAS**, cuyo precio de referencia es de B/.18,000.00. En el cual se recibieron las propuestas descritas en el siguiente cuadro:

No.	Proponente
1	ACADIA GLOBAL CORP
2	RADITEK INC

Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante advierte que hubo un error y requiere rechazar las propuestas, toda vez que se solicitó un requisito no aplicable para este objeto contractual, requisito No. 6 Idoneidad de Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (estas aplican cuando incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura). De manera que, por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público.

Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 74 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2023-6-01-0-08-CM-002792, para **ADQUISICIÓN DE UN EXPANSOR DE CANALES (ESCANER) QUE SEA COMPATIBLE CON EL PUENTE DE RESISTENCIA MICRO-K ISOTECH QUE UTILIZA EL LABORATORIO DE TEMPERATURA SEGÚN ESPECIFICACIONES TÉCNICAS**.

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2023-6-01-0-08-CM-002792, para **ADQUISICIÓN DE UN EXPANSOR DE CANALES (ESCANER) QUE SEA COMPATIBLE CON EL PUENTE DE RESISTENCIA MICRO-K ISOTECH QUE UTILIZA EL LABORATORIO DE TEMPERATURA SEGÚN ESPECIFICACIONES TÉCNICAS**.

SEGUNDO: ADVERTIR que el Acto Público No. 2023-6-01-0-08-CM-002792 quedará en estado de CANCELADO.

TERCERO: ORDENAR la publicación de la presente Resolución, en el Sistema de Contrataciones Públicas 'Panamá Compra', por dos (2) días hábiles para los efectos de su notificación, así como su incorporación al respectivo expediente.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Ing. Javier Arias Real (fdo)
Director de CENAMEP AIP

..." (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 84 del expediente judicial).

Al analizar el contenido del acto principal, se advierte que el mismo encuentra su justificación en lo siguiente: *"Que luego de recibidas las propuestas, la Entidad Licitante advierte que hubo un error y requiere rechazar las propuestas, toda vez que se solicitó un requisito no aplicable para este objeto contractual, requisito No. 6 Idoneidad de Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (estas aplican cuando incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura),. De manera que, por causas de orden público e interés social, se considera conveniente rechazar las propuestas recibidas para el presente Acto Público."*; y, *"Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 74 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2023-6-01-0-08-CM-002792, para **ADQUISICIÓN DE UN EXPANSOR DE CANALES (ESCANER) QUE SEA COMPATIBLE CON EL PUENTE DE RESISTENCIA MICRO-K ISOTECH QUE UTILIZA EL LABORATORIO DE TEMPERATURA SEGÚN ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.**"* (Las negrillas son de la cita).

La posición adoptada por la entidad, fue justificada en el **Informe de Conducta** como a seguidas se copia:

"...

III. Consideraciones respecto a la Demanda presentada

El pliego de cargos solicitó para el acto público de selección de contratista No. 2023-6-01-0-08-CM-002792, el requisito de presentar la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Al momento de la recepción de propuestas el CENAMEP AIP, advierte que este documento no era aplicable como requisito para presentar propuestas en el acto público, toda vez que el mismo debe ser solicitado a los proponentes que participen en actos públicos de selección de contratista, que incluyan actividades de ingeniería y/o arquitectura. El objeto contractual del acto público que nos ocupa es

la compra de un equipo, para ser utilizado en el laboratorio de temperatura del CENAMEP AIP. Como podemos inferir, no se trata de un requisito condicionado al momento de la presentación de las propuestas.

Tomando en cuenta lo descrito en el párrafo anterior el CENAMEP AIP no realiza el acta de apertura, y no somete a verificación el cumplimiento de los requisitos solicitados en el pliego de cargos, luego de esto, procede con la publicación de la Resolución No. 007-2023 de 20 de marzo de 2023 en el sistema electrónico de contrataciones públicas 'PanamaCompra', en la cual se indica que el motivo de dicha decisión fue percatarse que hubo un error al solicitar la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura como requisito en el pliego de cargos.

Una vez el CENAMEP AIP procedió con la publicación de la Resolución No. 007 de 20 de marzo de 2023, en el sistema electrónico de contrataciones públicas 'PanamaCompra', el acto público de selección de contratista pasa a tener un estado de cancelado en este portal electrónico.

Las copias digitales que reposan en el expediente administrativo del acto público de selección de contratista No. 2023-6-01-0-08-CM-002792, fueron obtenidas atendiendo una habilitación del sistema que fue realizada por la Dirección General de Contrataciones Públicas, durante el trámite del Recurso de Impugnación incoado por la empresa ACADIA GLOBAL CORP., ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

En cuanto a la facultad de la entidad licitante, consagrada en el artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, que dispone que en caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación, nos permitimos citar lo analizado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en la Resolución No. 069-2023-Pleno/TACP de 19 de abril de 2023 (Decisión), punto VII Análisis del Tribunal, que señala el principio del debido proceso como un derecho fundamental, de la siguiente manera:

'Tenemos el momento propicio para explicar que si bien, los términos de orden público e interés social son jurídicamente indeterminados, están constitucionalmente amparados en nuestra Constitución Política, los cuales demandan una interpretación coherente y conforme con la realidad.'

Así vemos que, nuestra Constitución Nacional, establece en su artículo 32 el principio del debido proceso, siendo este un derecho fundamental, el cual irradia para todas las ramas del derecho y también consagra en su artículo 266, la plena justicia en la adjudicación:

'ARTÍCULO 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.'

'ARTÍCULO 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se

harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.
(sic)

En el caso de los actos públicos de compra menor, las reglas se encuentran establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, el cual dispone lo siguiente:

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

1. Los proponentes presentarán su propuesta por medio electrónico, la cual contendrá el precio propuesto y la propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos.

2. La propuesta será presentada en la fecha y hora señaladas en el pliego de cargos.

3. Vencida la hora para la presentación de las propuestas, conforme a lo establecido en el pliego de cargos, no se recibirá ninguna propuesta más y el Sistema permitirá abrir las propuestas de cada uno de los proponentes en el orden en que fueron recibidas, las cuales se darán a conocer públicamente.

4. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la apertura de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados por el pliego de cargos, y se levantará un acta al respecto, que contendrá todos los documentos que hayan sido subsanados oportunamente por cada proponente y la advertencia de los que no han sido subsanados.

5. Concluida la etapa de subsanación, la entidad aplicará lo dispuesto en los artículos 88, 89 y 90 de este reglamento cuando aplique, en caso contrario procederá a verificar en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

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

8. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

9. El plazo para adjudicar no será superior a siete días hábiles.

10. Ejecutoriada la adjudicación, la entidad emitirá la orden de compra o elaborará el contrato, el cual deberá contar con el respectivo refrendo de la Contraloría General de la República.

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio propuesto sea conveniente para el Estado. (Lo resaltado es nuestro).'

El Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, establece en su artículo 21, numeral 2 y numeral 3, lo siguiente:

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

[...]

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

3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante.

[...]. (Lo resaltado es nuestro).'

Las normas anteriores se traen a colación, dado que consideramos importante dejar constancia que en el caso de que algunos proponentes participantes en el acto público cumplieran con el requisito de presentar la Idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, como en efecto sucedió, o que ningún proponente presentara dicho requisito, la adjudicación o declaratoria de desierto del acto público pudiese recaer en base a un requisito que no era aplicable al objeto contractual del acto público, lo cual contraviene el principio de igualdad de oportunidad de los proponentes, establecido en el artículo 33 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, que al tenor dice lo siguiente:

'Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

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

- 1. Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.*
- 2. Las entidades no podrán fijar en los pliegos de cargos cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.*
- 3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público.*
- 4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías.** (Lo resaltado es nuestro).'*

Estos aspectos anteriormente expuestos en el presente Informe Explicativo de Conducta, fueron analizados previamente por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en la Resolución No. 069-2023-Pleno/TACP de 19 de abril de 2023 (Decisión), punto VII Análisis del Tribunal, en el Recurso de Impugnación Interpuesto por la sociedad ACADIA GLOBAL CORP. en el acto público de selección de contratista objeto de la presente Demanda, indicando lo siguiente:

"En virtud de todo lo anterior, encontramos que la decisión tomada por la entidad de rechazar las propuestas presentadas, es la más acertada, toda vez que, incluir la presentación obligatoria de la Idoneidad de Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura en un acto público de selección de contratista con un objeto contractual que no requiere acreditar esta idoneidad va en detrimento del principio

de libre concurrencia o igualdad de trato a los proponentes y del principio de buena fe.

*En esta misma cuerda de ideas, le recomendamos a la entidad licitante que tome las precauciones necesarias a fin de que la estructuración del pliego de condiciones sea realizada en lo que a derecho corresponde, puesto que los términos y requisitos establecidos en los pliegos de cargos, deben establecer **reglas objetivas, justas, claras y completas** que permita la igualdad de condiciones en la convocatoria de los actos públicos.*

Es válido tener en cuenta que, la finalidad del procedimiento de selección de contratista es la determinación del proponente que formule la oferta más ventajosa para el Estado, con pautas de valorización objetivas, correspondiendo a las entidades la labor de reconocer, declarar o aceptar la oferta más ventajosa, el cual se satisface cumpliendo con las reglas del juego previamente conocidas; asegurándose así la entidad, garantizar la defensa del interés público con la transparencia y justicia en la contratación administrativa, esto debido a que, la propia ley ha impuesto la selección objetiva de los contratistas, con la cual se pretende proteger la igualdad de oportunidades entre los particulares y la obtención de la Administración de las condiciones más ventajosas para el interés público.

Lo antes expresado trata de que la administración debe observar una conducta imparcial frente a todos los proponentes, evitando que las distintas etapas de la actividad precontractual o contractual, puedan llegarse a crear beneficios en favor de uno de los concurrentes, sin que los mismos beneficios estén en condiciones de ser alcanzados por los restantes proponentes-oferentes; en tal sentido somos del criterio que mal podríamos pasar por alto este error de incluir un requisito como obligatorio, cuando el objeto contractual realmente no requiere el acreditar una idoneidad por parte del proponente, ya que estaríamos creando una pseudo-certeza de situaciones jurídicas, como también podríamos propiciar fines contrarios a derecho. (sic)

En el expediente electrónico del acto público de selección de contratista No. 2023-6-01-0-08-CM-002792 visible en el sistema electrónico de contrataciones públicas 'PanamaCompra', se pueden apreciar las actuaciones concernientes al Recurso de Impugnación incoado por la sociedad ACADIA GLOBAL CORP." (Los énfasis son de la institución) (Cfr. fojas 137-142 del expediente judicial).

Del Informe citado, se destaca lo siguiente: "Es válido tener en cuenta que, la finalidad del procedimiento de selección de contratista es la determinación del proponente que formule la oferta más ventajosa para el Estado, con pautas de valorización objetivas, correspondiendo a las entidades la labor de reconocer, declarar o aceptar la oferta más ventajosa, el cual se satisface cumpliendo con las reglas del juego previamente conocidas; asegurándose así la entidad, garantizar la defensa del

interés público con la transparencia y justicia en la contratación administrativa, esto debido a que, la propia ley ha impuesto la selección objetiva de los contratistas, con la cual se pretende proteger la igualdad de oportunidades entre los particulares y la obtención de la Administración de las condiciones más ventajosas para el interés público.”.

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dictó la Resolución 069-2023-Pleno/TACP de 19 de abril de 2023 (Decisión) que, en lo medular, puntualiza:

“VII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

...

Tenemos que la entidad licitante una vez recibidas las propuestas, advierte que en el pliego de cargos por error, se solicitó un requisito no aplicable para este objeto contractual, como lo es el requisito N°6 Idoneidad de Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por lo cual por razones de orden público e interés social requiere rechazar las propuestas para el acto público de selección de contratista N°**2023-6-01-0-08-CM-002792**, con base en lo dispuesto en el artículo 74 del Texto la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

En este sentido, el artículo 74 de la Ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020 confiere a las entidades la atribución extraordinaria para rechazar las propuestas después de haberlas recibido y antes de la adjudicación, siempre que esta encuentre su fundamento en causas de orden público o de interés social:

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

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

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

Es válido tomar en cuenta que, la entidad licitante invocó su facultad discrecional de rechazo de propuestas y cancelación del acto público, tomando en cuenta el evitar una posible nulidad del acto público, adicionalmente, debemos resaltar la importancia de la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, conforme al principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, el cual se encuentra incorporado en el artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, el cual señala que están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, protegiendo los derechos de la entidad, sin perjuicio de los intereses (sic) legítimos de los contratistas o terceros, así como a actuar ajustados al ordenamiento jurídico, siendo responsables ante las autoridades por

infracciones a la Constitución o a la Ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta. Por ende, consideramos oportuno el actuar de la entidad al conducir el procedimiento de contratación pública, según el ordenamiento jurídico correspondiente.

Tenemos el momento propicio para explicar que si bien, los términos de orden público e interés social son jurídicamente indeterminados, están constitucionalmente amparados en nuestra Constitución Política, los cuales demandan una interpretación coherente y conforme con la realidad.

Así vemos que, nuestra Constitución Nacional, establece en su artículo 32 el principio del debido proceso, siendo este un derecho fundamental, el cual irradia para todas las ramas del derecho y también consagra en su artículo 266, la plena justicia en la adjudicación:

'ARTICULO 32. Nadie será juzgado, sino por a competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva disciplinaria.'

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

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.'
(El subrayado es del Tribunal)

En este sentido, tenemos que la motivación del acto administrativo es una garantía inserta en el derecho al debido proceso contemplado en el artículo 32 de la Constitución Política, cuando señala que el juzgamiento debe ser conforme a los trámites legales; en el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, y en los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, que disponen que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y que la motivación del acto administrativo es un aspecto fundamental para la emisión del mismo.

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

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

Es necesario destacar que el **CENTRO NACIONAL DE METROLOGÍA DE PANAMÁ AIP**, al darse cuenta de su error en la estructuración del pliego de condiciones, ni siquiera realizó el Acta de Apertura de las Propuestas, ni tampoco requirió el apoyo de personal idóneo calificado en el objeto de contratación para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el Pliego de Cargos.

Por lo tanto, luego del análisis encontramos que la estructuración del pliego de cargos no se encuentra realizada en lo que a derecho corresponde, puesto que se incluyó un requisito como obligatorio que, no es aplicable para el objeto contractual del acto público en estudio, con lo cual se limita la participación de proponentes para el acto público de selección de contratista, por lo cual se contraviene el numeral 14 del artículo 21 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que señala lo siguiente:

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

14. Permitir la libre participación de los interesados en los actos de selección de contratista...'

Al igual que, la estructuración del pliego de condiciones quebranta lo dispuesto en el numeral 36 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, puesto que, en los pliegos de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarios a la ley y al interés público, ya que de esto devendrá la nulidad de pleno derecho de lo actuado; condicionalmente el pliego está estructurado de tal forma que excluye de la participación en el acto público a una serie de oferentes e intervinientes del mercado, al incluir la Idoneidad de Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura como un requisito que no es aplicable al objeto contractual requerido para el acto público de selección de contratista por contratación menor **N°2023-6-01-0-08-CM-002792**, cuyo objeto contractual es la **'ADQUISICIÓN DE UN EXPANSOR DE CANALES (ESCANER) QUE SEA COMPATIBLE CON EL PUENTE DE RESISTENCIA MICRO-K ISOTECH QUE UTILIZA EL LABORATORIO DE TEMPERATURA-SEGÚN ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.'**

En virtud de todo lo anterior, encontramos que la decisión tomada por la entidad de rechazar las propuestas presentadas, es la más acertada, toda vez que, incluir la presentación obligatoria de la Idoneidad de Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura en un acto público de selección de contratista con un objeto contractual que no requiere acreditar esta idoneidad va en detrimento del principio de libre concurrencia o igualdad de trato a los proponentes y del principio de buena fe.

En esta misma cuerda de ideas, le recomendamos a la entidad licitante que tome las precauciones necesarias a fin de que la estructuración del pliego de condiciones sea realizada en lo que a derecho corresponde, puesto que los términos y requisitos establecidos en los pliegos de cargos, deben establecer **reglas objetivas, justas, claras y completas** que permita la igualdad de condiciones en la convocatoria de los actos públicos.

Es válido tener en cuenta que, la finalidad del procedimiento de selección de contratista es la determinación del proponente que formule la oferta más ventajosa para el Estado, con pautas de valorización objetivas, correspondiendo a las entidades la labor de reconocer, declarar o aceptar la oferta más ventajosa, el cual se satisface cumpliendo con las reglas del juego previamente conocidas; asegurándose así la entidad, garantizar la defensa del interés público con la transparencia y justicia en la contratación administrativa, esto debido a que, la propia ley ha impuesto la selección objetiva de los contratistas, con la pretende proteger la igualdad de oportunidades entre los particulares y la obtención de la Administración de las condiciones más ventajosas para el interés público.

Lo antes expresado trata de que la administración debe observar una conducta imparcial frente a todos los proponentes, evitando que las distintas etapas de la actividad precontractual o contractual, puedan llegarse a crear beneficios en favor de uno de los concurrentes, sin que los mismos beneficios estén en condiciones de ser alcanzados por los restantes proponentes-oferentes; en tal sentido somos del criterio que mal podríamos pasar por alto este error de incluir un requisito como obligatorio, cuando el objeto contractual realmente no requiere el acreditar una idoneidad por parte del proponente, ya que estaríamos creando una pseudo-certeza de situaciones jurídicas, como también podríamos propiciar fines contrarios a derecho.

Es por esto que, durante toda la sustanciación del procedimiento de selección de contratista debe conservarse un trato igualitario entre los proponentes-oferentes teniendo en cuenta la estricta observancia de la legalidad que es el sustento fundamental de la seguridad jurídica, salvaguardando la aplicación del ordenamiento que rige este acto público de selección de contratista.

En consecuencia, conviene agregar que, el planteamiento anterior, se enmarca dentro de los criterios dispuestos por la legislación sobre contrataciones públicas, en cuanto al cumplimiento de los parámetros establecidos para la estructuración de los pliegos de cargos, de acuerdo al artículo 39 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020:

'Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos. La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargo o términos de referencia, que contendrá.

1. ...
2. ...
3. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva. (el subrayado y la negrita es del Tribunal)

Por lo que, es tarea de este Colegiado en sede administrativa, el resguardar el correcto desenvolvimiento de las fases o etapas en los distintos actos de selección de contratista, siendo así que, no puede avalarse el que las entidades licitantes realicen trámites distintos o adicionales a los expresamente previstos en la ley y el decreto reglamentario, ya que de esta manera, resulta estrictamente necesario que todas las entidades se rijan por las disposiciones de la legislación sobre contrataciones públicas.

Como resultado del análisis realizado, esta Colegiatura no encontró respaldo jurídico en los argumentos planteados por la recurrente, al contrario, coincide con el criterio vertido por la entidad licitante, por ello, considera que de acuerdo con las constancias del procedimiento y al escrutinio realizado lo jurídicamente procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

..." (Cfr. fojas 94-99 del expediente judicial).

Según advierte de la opinión copiada, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas concordó con lo actuado, debido a que: *"... la entidad licitante invocó su facultad discrecional de rechazo de propuestas y cancelación del acto público, tomando en cuenta el evitar una posible nulidad del acto público, adicionalmente, debemos resaltar la importancia de la responsabilidad que incumbe a quienes participan en los procedimientos de selección de contratista, conforme al principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos, el cual se encuentra incorporado en el artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, el cual señala que están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, protegiendo los derechos de la entidad, sin perjuicio de los intereses (sic) legítimos de los contratistas o terceros, así como a actuar ajustados al ordenamiento jurídico, siendo responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la Ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta. Por ende, consideramos oportuno el actuar de la entidad al conducir el procedimiento de contratación pública, según el ordenamiento jurídico correspondiente..."* (Cfr. foja 95 del expediente judicial).

Lo expresado en los párrafos previos, confirman el hecho que la actuación de la institución se efectuó conforme a derecho, buscando preservar el orden jurídico y la libre participación en el procedimiento de selección de contratista, argumento que estuvo debidamente motivado y sustentado en las normas que regulan la materia; de allí que no se han infringido las disposiciones invocadas en la demanda.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 007-2023 de 20 de marzo de 2023, emitida por el Centro Nacional de Metrología de Panamá AIP (CENAMEP AIP), ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

4.1 Se **objetan** los documentos visibles en las fojas 22, 23, 25, 26-83 y 85-88, por incumplir con el requisito de autenticidad contenido en el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **objeta** el documento que se observa en las fojas 107-124, porque no corresponden a este proceso; de allí su inconducencia a la luz del artículo 783 del Código Judicial.

4.3. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo, que fue aportado junto con el informe de conducta.

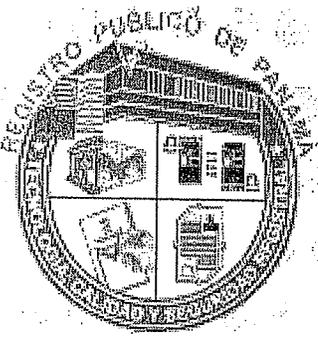
4.4. Se **aporta** como prueba documental el original del Certificado de Registro Público digital con el código QR donde consta la existencia y representación legal del Centro Nacional de Metrología de Panamá AIP (CENAMEP AIP) (2 páginas).

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General



Registro Público de Panamá

FIRMADO POR: UMBERTO ELIAS
PEDRESCHI PIMENTEL
FECHA: 2023.08.09 15:17:19 -05:00
MOTIVO: SOLICITUD DE PUBLICIDAD
LOCALIZACION: PANAMA, PANAMA

CERTIFICADO DE PERSONA JURÍDICA

CON VISTA A LA SOLICITUD

328890/2023 (0) DE FECHA 09/08/2023

CENTRO NACIONAL DE METROLOGÍA DE PANAMÁ AIP (CENAMEP AIP).
TIPO DE SOCIEDAD: FUNDACIÓN PÚBLICA
SE ENCUENTRA REGISTRADA EN (PERSONA JURÍDICA) FOLIO Nº 26752 (M) DESDE EL JUEVES, 27 DE SEPTIEMBRE DE 2007
- QUE LA SOCIEDAD SE ENCUENTRA VIGENTE

- QUE SUS CARGOS SON:

PRESIDENTE: SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENACYT) - EDUARDO ORTEGA BARRÍA.

VICEPRESIDENTE: MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS (MICI) - OMAR MONTILLA (SUPLENTE: FRANCISCO MOLA).

TESORERO: SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMÁ (SIP) - RICARDO SOTELO (SUPLENTE: CROSTÓBAL SIU).

SECRETARIO: CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIAS Y AGRICULTURA DE PANAMÁ (CCIAP) - RAFAEL CARLES (SUPLENTE: EDUARDO DE LA GUARDIA).

VOCAL: AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA (ACODECO) - JORGE EDGARDO QUINTERO QUIRÓS (SUPLENTE: ELÍAS ELÍAS CABRERA).

VOCAL: JOSÉ FÁBREGA.

VOCAL: RED DE LABORATORIOS DE PANAMÁ (REDLAB) - IRENE CABALLERO (SUPLENTE: ISABEL VILLALOBOS).

ASOCIACIÓN CON FACULTADES DE ADMINISTRACIÓN

MIEMBRO: SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENACYT).

MIEMBRO: MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS (MICI).

MIEMBRO: AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA (ACODECO).

MIEMBRO: AUTORIDAD NACIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ASEP).

MIEMBRO: AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ (ACP).

MIEMBRO: SECRETARÍA NACIONAL DE ENERGÍA (SNE).

MIEMBRO: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ (UTP).

MIEMBRO: CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIAS Y AGRICULTURA DE PANAMÁ (CCIAP).

MIEMBRO: SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMÁ (SIP).

MIEMBRO: ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE EJECUTIVOS DE EMPRESAS (APEDE).

MIEMBRO: RED DE LABORATORIOS DE PANAMÁ (REDLAB).

MIEMBRO: SOCIEDAD PANAMEÑA DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS (SPIA).

MIEMBRO: DIEGO ELETA.

MIEMBRO: GASPAR GARCÍA DE PAREDES.

MIEMBRO: MANUEL JOSÉ PAREDES.

MIEMBRO: PEDRO MEILÁN.

- QUE LA REPRESENTACIÓN LEGAL LA EJERCERÁ:
EL PRESIDENTE.

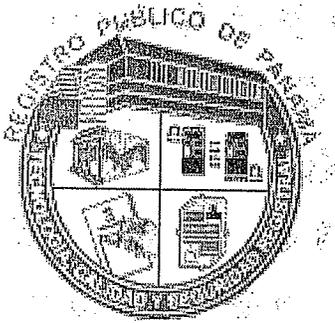
DESCRIPCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN: POR FALTA DEL PRESIDENTE, EL VICEPRESIDENTE Y POR FALTA DE ELLOS EL SECRETARIO O LA PERSONA NATURAL O JURÍDICA QUE RESPECTIVAMENTE HAGA SUS FUNCIONES, AÚN SI NO TUVIESEN DICHS TÍTULOS.

- QUE SU DURACIÓN ES INDEFINIDA.

- QUE SU DOMICILIO ES PANAMÁ, COMPLEJO PRISM, EDIFICIO 206, URBANIZACIÓN CLAYTON, CIUDAD DEL SABER, CORREGIMIENTO ANCÓN, DISTRITO PANAMÁ, PROVINCIA PANAMÁ



Valide su documento electrónico a través del CÓDIGO QR impreso en el pie de página o a través del Identificador Electrónico: 01BFE25B-D197-4CAF-8DA2-FAEFBFC7079
Registro Público de Panamá - Vía España, frente al Hospital San Fernando
Apartado Postal 0830 - 1596 Panamá, República de Panamá - (507)501-6000



Registro Público de Panamá

ENTRADAS PRESENTADAS QUE SE ENCUENTRAN EN PROCESO

NO HAY ENTRADAS PENDIENTES .

EXPEDIDO EN LA PROVINCIA DE PANAMÁ EL MIÉRCOLES, 9 DE AGOSTO DE 2023A LAS 3:15 P. M..

NOTA: ESTA CERTIFICACIÓN PAGÓ DERECHOS POR UN VALOR DE 30.00 BALBOAS CON EL NÚMERO DE LIQUIDACIÓN 1404195927



Valide su documento electrónico a través del CÓDIGO QR impreso en el pie de página o a través del Identificador Electrónico: 01BFE25B-D197-4CAF-8DA2-FAEFBFC7079
Registro Público de Panamá - Vía España, frente al Hospital San Fernando
Apartado Postal 0830 - 1596 Panamá, República de Panamá - (507)501-6000