

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1931

Panamá, 17 de noviembre de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

**Expediente 793092022.**

La firma forense Mónica Castillo Arjona – Despacho Jurídico, actuando en nombre y representación de la sociedad **RC Contractors, Inc.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Adjudicación 004-2022 de 19 de abril de 2022, 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 Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción 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.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La firma forense que es la apoderada judicial de la actora señala como normas vulneradas las siguientes normas:

A. Los artículos 25, 58 y 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, adoptado por la Ley 153 de 2020, que describen los principios generales de la contratación pública; el concepto de licitación pública; y el funcionamiento de la comisión evaluadora (Cfr. fojas 10-20 y 23-26 del expediente judicial); y

B. El artículo 1730 del Código Civil, que establece que harán fe las atestaciones que ante dos (2) testigos hagan los Notarios al pie del documento privado (Cfr. fojas 21-22 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 de Adjudicación 004-2022 de 19 de abril de 2022, emitida por el Centro Nacional de Metrología de Panamá AIP (CENAMEP AIP), que resolvió adjudicar el acto público 2022-6-01-0-08-LP-002444 al proponente Consorcio MM, por la suma de un millón trescientos cincuenta y un mil quinientos balboas (B/.1,351,500.00) (Cfr. fojas 3-30 y 33 del expediente judicial).

Posteriormente, el citado acto administrativo fue impugnado por la actual accionante a través del correspondiente recurso de apelación, el cual fue decidido mediante la Resolución 087-2022-PLENO/TACP de 2 de junio de 2022 (Decisión), que confirmó el anterior. Dicha actuación fue publicada en el portal electrónico PanamaCompra el 03 de junio de 2022, con lo que quedó agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 37-67 y 68 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 03 de agosto de 2022, la sociedad **RC Contractors, Inc.**, a través de la firma forense que la representa, 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 su confirmatorio (Cfr. fojas 5-6 y 30 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, la firma forense que representa a la accionante indicó, entre otras cosas, que la institución vulneró el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, que desarrolla el concepto de licitación, en virtud que adjudicó

el acto público al Consorcio MM, a pesar que no cumplió con los siguientes requisitos establecidos en el pliego de cargos:

- el requisito 8, alusivo a la Idoneidad Profesional o la Licencia Temporal expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, ya que únicamente cuenta con un Ingeniero Civil y un Ingeniero Electromecánico que no están facultados para desarrollar todas las actividades;
- los requisitos 7 y 10, que guardan relación con la presentación de la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión e Incapacidad Legal para Contratar, respectivamente, dado que las que poseen carecen de las firmas de los dos (2) testigos para dar fe de las atestaciones de los documentos presentados ante Notario, al tenor del artículo 1730 del Código Civil; y
- el requisito 1, que corresponde al formulario de propuesta, que no presenta el sello de autenticación de firma ante Notario Público, por lo que la propuesta debió ser descalificada (Cfr. fojas 13-18 del expediente judicial).

Por otra parte, la activadora judicial, sostiene que el acto expedido por la entidad ha conculcado el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, por razón que la Comisión Evaluadora o Verificadora no cumplió con sus atribuciones de aplicar los criterios del acto público contenidos en el pliego de cargos, por lo que no se pronunció en torno a los incumplimientos antes mencionados; de allí que estima que también se contrarió el artículo 25 de ese mismo cuerpo normativo, que regula los principios de la contratación, entre éstos, la confianza legítima y la buena fe (Cfr. fojas 18-19 y 23-26 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los planteamientos consignados en el libelo de la demanda, por los motivos que se explican a continuación.

De acuerdo con lo que consta en autos, el 25 de febrero de 2022, se hizo un llamado a los interesados en participar como proponentes, para el acto público para la construcción del nivel 400, actualización de planos, suministro e instalación de un ascensor panorámico, así como la remodelación y el suministro de mobiliario del nivel 200 en el Centro Nacional de Metrología de Panamá AIP (CENAMEP AIP) (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

El 4 de abril de 2022, fueron recibidas las propuestas que a continuación se describen:

No.	Proponente	Oferta Económica
1	CONSORCIO MM	B/.1,351,500.00
2	RC CONTRACTORS, INC.	B/.1,459,894.58
3	ARD ENGINEERING INC.	B/.1,445,369.41

(Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Las mencionadas propuestas fueron remitidas a la Comisión Verificadora con la finalidad que fueran analizadas conforme al pliego de cargos; y ese organismo determinó que Consorcio MM ofertó el menor precio y cumplió con todos los requerimientos, por lo que representaba la mejor opción para los intereses estatales (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

En el Informe de Conducta remitido por la institución demandada al Magistrado Sustanciador, se pone de manifiesto que: *“Es importante destacar el hecho que según las reglas y procedimientos establecidos en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, la Comisión Verificadora determinó que quien ofertó el precio más bajo cumplió a cabalidad con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, por lo tanto, las otras 2 propuestas presentadas no pasaron a la fase de verificación de requisitos.”* (Cfr. foja 76 del expediente judicial).

En adición, la entidad hizo referencia a la **“Declaración Jurada de Medidas de Retorsión, Declaración de no Incapacidad Legal para Contratar y Formulario de Propuesta”**, respecto de lo cual dijo que: *“La decisión adoptada por la Comisión Verificadora fue que el Consorcio MM cumplió con estos requisitos, según lo solicitado en el pliego de cargos, atendiendo a sus funciones según lo estipuladas (sic) en los artículos 68 y 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. A este respecto debemos tomar en consideración que la verificación de los requisitos es competencia exclusiva de las comisiones.”* (Cfr. foja 76 del expediente judicial).

Además, la institución indicó que: *“El Informe de la Comisión Verificadora fue publicado en el sistema electrónico de contrataciones públicas ‘PanamaCompra’ el 7 de abril de 2022, y el 11 de abril de 2022 fue publicada en esta plataforma la Nota de fecha 8 de abril de 2022 presentada por la empresa ARD Engineering Inc., haciendo sus observaciones a dicho informe tal y como lo establece*

*el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, donde señala que en el Informe de la Comisión Verificadora no se tomó en cuenta el requisito del Formulario de Propuesta, cuya firma debe estar autenticada ante Notario Público."*

En ese contexto, es preciso señalar que en la Resolución 087-2022-PLENO/TACP de 2 de junio de 2022 (Decisión), indica: *"De acuerdo con los presupuestos contemplados, en el artículo 58 de la norma especial de contrataciones públicas, la Comisión Verificadora mediante informe de 7 de abril de 2022, realizó la evaluación de la propuesta de menor precio es decir CONSORCIO MM, determinado que cumplió con cada uno de los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Sin embargo, tal como se visualiza en el Sistema Electrónico de 'PanamaCompra', de la referida licitación, el Informe de Comisión Verificadora de 07 de abril de 2022, fue observado por la empresa ARD ENGEENIERING, INC., al señalar que, el CONSORCIO MM, no cumple con el Formulario de Propuesta al no estar autenticado por Notario Público; observación absuelta por la entidad licitante mediante nota 118-2022 de 11 de abril de 2022, al señalar que la Comisión determinó el cumplimiento de los requisitos presentados por el CONSORCIO MM."* (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

Seguidamente, en el Informe de Conducta la entidad sostuvo lo siguiente: *"El CENAMED AIP mediante Nota No. 118-2022 de fecha 11 de abril de 2022, da respuesta a la Nota presentada por la empresa ARD Engineering Inc., señalando que en el Informe de la Comisión Verificadora se evidencia que este requisito fue verificado, decidiendo que sí cumplió con el mismo. Esta nota de respuesta fue publicada en el sistema electrónico 'PanamaCompra' el día 12 de abril de 2022."* También acotó que: *"En cumplimiento de las reglas dispuestas en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, referente a la Licitación Pública, el CENAMED AIP procedió a adjudicar el acto público de selección de contratista al Consorcio MM conformado por Constructora Simasa, S.A., y Morbet, S.A., mediante la Resolución de No. 004-2022 del 19 de abril de 2022, publicada día 22 de abril de 2022 en el sistema electrónico de contrataciones públicas 'PanamaCompra', basada en la recomendación realizada en el informe de la Comisión Verificadora."* (Cfr. foja 76 del expediente judicial).

Consecutivamente, la sociedad **RC Contractors, Inc.**, propuso un recurso de impugnación en contra del acto de adjudicación en el que puso de manifiesto los incumplimientos en los que incurrió la adjudicataria, que coinciden con los descritos en el libelo de la demanda (Cfr. fojas 38-41 del expediente judicial).

En cuanto al requisito número 8, alusivo a la Idoneidad Profesional o la Licencia Temporal expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, el Tribunal Administrativo advirtió que el pliego de cargos no especifica que los oferentes tengan que presentar un certificado en ambas modalidades; por lo que al revisar la certificación emitida por el organismo idóneo indicado, se observa claramente que la empresa Morbet, S.A., integrante del Consorcio adjudicatario, está autorizada por la Ley para ejercer actividades concernientes a la Ingeniería Civil y a la Ingeniería Electromecánica; y la empresa constructora Simasa, S.A., que también integra la mencionada asociación, está facultada para adelantar actividades en Ingeniería Civil, Ingeniería Electromecánica y Arquitectura, por lo que se evidencia el cumplimiento del requerimiento (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

En lo relativo a los requisitos 7 y 10, que guardan relación con la presentación de la Declaración Jurada de Medidas de Retorsión e Incapacidad Legal para Contratar, el Tribunal Administrativo indicó que al remitirse a la documentación aportada por la empresa Morbet, S.A., se colige que las declaraciones juradas aportadas cumplen con las formalidades que revisten los artículos 1730 y 1736 del Código Civil, habida cuenta que mantienen el sello de la Notaría Pública Primera del Circuito Notarial de la Provincia de Panamá Oeste, concretamente, en la carta de compromiso, la carta de adhesión y la carta de adhesión a los principios de sostenibilidad, aclarándose "*Que las firmas anteriores (es) (sic) han sido cotejadas con el documento de identidad personal por consiguiente dicha (s) firma (s) son auténticas (s)*" (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el Tribunal Administrativo se refirió a la Resolución 037-2022-Pleno/TACP de 24 de marzo de 2022, en la que se pronunció en torno a la falta de una de las firmas de los testigos en el sello notarial; determinando que la ausencia de la rúbrica no invalida el documento firmado por el Notario (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

En lo que corresponde al requisito número 1, dirigido al formulario de propuesta, el Tribunal de Segunda Instancia, indica que, a fin de salvaguardar los postulados de la contratación pública, así como los principios del debido proceso y de la transparencia, es del criterio que ese requerimiento es excesivo en lo que respecta a la exigencia de la autenticación de la firma del representante legal de la persona jurídica o del consorcio. Además, señala que "...la propuesta electrónica fue suscrita por la señora Carmen Valdez, cuyo usuario se identifica con el mismo nombre, con usuario de registro ValdezC, por consiguiente es quién (sic) firma la propuesta a nombre del Consorcio MM, siendo la propuesta validada por el Sistema Electrónico de PanamaCompra; requisitos cumplidos por la señora Valdés (sic) al momento de realizar el procedimiento para el registro de proponentes ante la Dirección general (sic) de Contrataciones Públicas." (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

De lo expuesto, este Despacho infiere que en el proceso que se analiza no se han vulnerado los artículos 25, 58 y 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, adoptado por la Ley 153 de 2020, que describen los principios generales de la contratación pública; el concepto de licitación pública; y el funcionamiento de la comisión evaluadora; ni el artículo 1730 del Código Civil, que establece que harán fe las atestaciones que ante dos (2) testigos hagan los Notarios al pie del documento privado.

Los elementos fácticos y jurídicos expuestos, nos permiten afirmar que el procedimiento administrativo de contratación pública que se examina ha acatado el principio de legalidad que debe permear a las actuaciones de la administración.

En lo que respecta al principio de legalidad, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se pronunció en torno a esta temática en la Sentencia de 6 de julio de 1998, en la que explicó lo que a seguidas se copia:

#### "POSICION DE LA SALA

El Estado de Derecho, cuya cláusula recoge el artículo 2 de la Constitución Política, lleva ínsito el control de los actos de autoridad por el Órgano Judicial o un tribunal especial de naturaleza jurisdiccional. Esta manifestación del Estado de Derecho va encaminada a que todos los actos del poder público, por una parte, se ajusten a la Constitución, en obsequio del principio de supremacía de la Constitución, **y también el control de la legalidad de los actos materialmente administrativos, en acatamiento al principio de legalidad administrativa,** funciones jurisdiccionales éstas que se encuentran en el artículo 203 de la

Constitución Política, cuyo contralor de la juridicidad le corresponde al Pleno en sede de constitucionalidad y a la Sala Tercera de la Corte en sede de legalidad, mediante la jurisdicción contencioso administrativa, jurisdicción ésta que ha hecho parte de nuestro ordenamiento constitucional por más de cincuenta años, gracias a la labor del eximio constitucionalista, JOSE DOLORES MOSCOTE (q. e. p. d.).

El principio de legalidad como vinculación positiva de las autoridades ha sido analizado con particular claridad por parte del jurista español GARCIA DE ENTERRIA, quien al analizar cómo opera la técnica del citado principio medular de Derecho Público, señala:

‘Así, pues, no hay en el Derecho español ningún ‘espacio franco o libre de Ley’ en el que la Administración pueda actuar con un poder jurídico y libre. Los actos y las disposiciones de la Administración, todos, han de ‘someterse a Derecho’, han de ser ‘conformes’ a Derecho. El desajuste, la disconformidad, constituyen ‘infracción del ordenamiento jurídico’ y les priva actual o potencialmente (distinción entre nulidad y anulabilidad), de validez ...Por el contrario, el Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa. En términos de BALLBE, que fue entre nosotros el primero que recapacitó lúcidamente sobre este mecanismo:

..., si quiere tenerse la certeza de que se trata de una válida acción administrativa, ha de ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico; y solo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico, o partiendo del principio jurídico se pueda derivar de él, puede tenerse como tal acción administrativa válida ... Para contrastar la validez de un acto no hay, por tanto, que preguntarse por la existencia de algún precepto que lo prohíba, bajo el supuesto de que ante su falta ha de entenderse lícito; por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico lo admite como acto administrativo para concluir por su invalidez en ausencia de tal disposición’. (Eduardo García de Enterría y Tomás - Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Séptima edición, Editorial Civitas, p. 430).

Y, más adelante, en la misma obra, explica la técnica operativa del principio de legalidad, así:

‘El principio de legalidad de la Administración, con el contenido explicado, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente’. (Op. cit., p. 431).

Pues bien: la jurisdicción contencioso-administrativa está organizada como una función jurisdiccional encaminada precisamente a velar por que todos los actos materialmente administrativos, con independencia del Órgano que los produce, se

ajusten al ordenamiento legal, como se desprende de la lectura del precepto contenido en el numeral 2 del artículo 203, y que guarda relación con el principio de legalidad, tutelado por el artículo 18 de la Constitución Política, o, como dice el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Política con respecto a 'los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adoptan, expidan o en que se encuentren en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos'.

Como se advierte sin dificultades, no escapa al control de la legalidad ningún acto materialmente administrativo, que es el campo en donde despliega su función jurisdiccional la Sala Tercera, por lo que sin exageraciones cabe afirmar que el control de la legalidad previsto institucionalmente es una de las manifestaciones más generosas, en términos del derecho comparado, tanto desde el punto de vista de su alcance, como la de su acceso, por vía de la acción popular, que concede. Y este alcance debe relacionarse con el carácter absoluto de la norma contenida en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Política, cuya generalidad, obvio es decirlo, no puede ser limitada, restringida, ni contener el diseño o acotar esferas de inmunidad jurisdiccional de la jurisdicción contencioso-administrativa no previstos en la norma constitucional de la que se ocupa ahora el Pleno, sin que tales espacios exentos de la jurisdicción contencioso-administrativa acordados por un texto con rango jerárquicamente inferior al de la Constitución, como es la ley, devenga inconstitucional.

Sobre la justiciabilidad de los actos administrativos expedidos por la Asamblea, ya se ha pronunciado con anterioridad la Sala Tercera de esta Corte y al analizar la sujeción de los actos administrativos expedidos por la Asamblea Legislativa al control de legalidad ejercido por esta Sala, en términos que el Pleno al hacerlos suyos, se permite reproducir:

'La Constitución Política ubica la jurisdicción contencioso administrativa en la Corte Suprema de Justicia. De esta forma, el artículo 203, numeral 2 de la Constitución señala que la Corte Suprema tendrá entre sus atribuciones la jurisdicción contencioso administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y las entidades públicas, autónomas o semiautónomas.

La norma constitucional antes citada le atribuye a la Corte Suprema el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa, entre otros, sobre los actos y resoluciones expedidas por funcionarios públicos y autoridades nacionales, sin distinción alguna. Si la norma constitucional y el párrafo primero del artículo 98 del Código Judicial, cuya redacción es similar a la primera, no distinguen, tampoco el intérprete de las mismas puede efectuar distinciones, como regla general. Esta es una norma hermenéutica jurídica elemental aplicable en la presente controversia.

No existe, pues, base jurídica para sostener que los actos administrativos de la Asamblea Nacional no están sujetos al control

de legalidad que ejerce la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia'. (Sentencia de 23 de octubre de 1991 dentro del proceso contencioso-administrativo de nulidad propuesto para que se declarase la nulidad de la resolución #38 de 29 de diciembre de 1990).

Por las consideraciones que anteceden, este Pleno coincide con los planteamientos de la parte demandante y el Procurador General de la Nación, en el sentido de que el artículo 43, de la Ley N° 16 de 1998, que adiciona el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Legislativa, es contrario a la Constitución, por cuanto vulnera el artículo 203, numeral 2 de nuestra Carta Política.”

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución de Adjudicación 004-2022 de 19 de abril de 2022, 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 **aceptan** los medios de convicción aducidos y aportados por la demandante que cumplan con las formalidades descritas en la Ley.

4.2. Se **aducen** como pruebas, las copias autenticadas de los siguientes documentos:

4.2.1. El expediente administrativo del acto público de selección de contratista 2022-6-01-0-08-LP-002444. Al respecto, en el Informe de Conducta se dice: *“Para conocimiento de la Sala, el expediente contentivo de la Licitación Pública No. 2022-6-01-0-08-LP-002444 para la construcción del nivel 400, actualización de planos, suministro e instalación de ascensor panorámico y remodelación y suministro de mobiliario del nivel 200 en el CENAMEP AIP, se encuentra en la Contraloría General de la República, identificado con el SCAFID No. 12193577, con el trámite No. 1-32-0-12193577-2022, correspondiente a la solicitud de refrendo del Contrato de Obra No. 001-2022 suscrito entre el CENAMEP AIP, y el Consorcio MM.”* (Cfr. foja 78 del expediente judicial).

4.2.2. El expediente electrónico del acto público de selección de contratista 2022-6-01-0-08-LP-002444 en el sistema electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”.

4.2.3. El expediente administrativo 080-2022 contentivo del Recurso de Impugnación presentado por la empresa RC CONTRACTORS, INC., ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

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

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberjo González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**