REPÚBLICA DE PANAMÁ
GOBIERNO NACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N° DS-DF-072-2024
De veinticinco (25) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

EL DIRECTOR GENERAL
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
En uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que la Licenciada **KAREN KRISTINA ORTIZ PEREZ**, mujer, panameña, mayor de edad, casada, con cédula de identidad personal número 8-817-2318, abogada en ejercicio, con teléfono celular No. 6237-9178, con número de idoneidad 15170 y con oficinas profesionales ubicadas en el Corregimiento de Parque Lefevre, Urbanización Santa Elena, Calle Principal, Edificio SIESA, Local 26, lugar donde recibe notificaciones personales, en virtud del Poder Especial conferido por el señor **DANIEL ALEXIS ROSAS VALENCIA**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal número 9-726-1077, con domicilio ubicado en el Corregimiento de Parque Lefevre, Urbanización Santa Elena, Calle Principal, Local 20527, quien actúa en su calidad de Representante Legal del **CONSORCIO MESIESA**, conformado por las empresas **MECHANICAL SYSTEM, S.A.**, sociedad anónima, inscrita al Folio 767367 de la Sección de Mercantil del Registro Público de Panamá y **SISTEMA ININTERRUMPIDO DE ENERGÍA, S.A. (S.I.E.S.A.)**, sociedad anónima, inscrita al Folio 125852 de la Sección de Mercantil del Registro Público de Panamá; ha presentado Acción de Reclamo contra el Informe de la Comisión Verificadora, publicado el cuatro (4) de enero de dos mil veinticuatro (2024), dentro del Acto Público N° **2023-0-05-0-08-LP-011283**, convocado por el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, bajo la descripción: **"SERVICIO DE MANTENIMIENTO PARA LOS AIRES ACONDICIONADOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES"**, con un precio de referencia de **CIENTO TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.130,000.00)**.

Que mediante la Resolución N° DS-DF-048-2024 de dieciocho (18) de enero de dos mil veinticuatro (2024), esta Dirección resolvió admitir la Acción de Reclamo presentada por el **CONSORCIO MESIESA** (conformado por las empresas **MECHANICAL SYSTEM, S.A.** y **SISTEMA ININTERRUMPIDO DE ENERGÍA, S.A.**), así como ordenar la suspensión del Acto Público, toda vez que la misma cumplía con las formalidades establecidas en los Artículos 153 y 154 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020 y a lo indicado en el Artículo 226 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día diecisiete (17) de octubre de dos mil veintitrés (2023), la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el Pliego de Cargos y el Aviso de Convocatoria del Acto Público, fijándose como fecha para el Acto de presentación y Apertura de Propuestas, el día veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023). De igual forma, consta publicada certificación de partida presupuestaria emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

15

Que de acuerdo con el Acta de Apertura Electrónica y adjunta, publicadas en el expediente electrónico el día trece (13) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), concurrieron las siguientes empresas en calidad de Proponentes:

PROPONENTE	PRECIO OFERTADO
GLOBACOOL, S.A.	**B/. 73,200.00**
FRIDAMA PANAMA, S.A.	**B/. 122,408.00**
CONSORCIO MESIESA (conformado por las empresas MECHANICAL SYSTEM, S.A. y SISTEMA ININTERRUMPIDO DE ENERGÍA, S.A.)	**B/. 122,750.00**

Que consta publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el día cuatro (4) de enero de dos mil veinticuatro (2024), el Informe de Comisión, cuya fecha de confección se lee veintinueve (29) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

Que en el Informe de Verificación realizado, los miembros de la Comisión determinaron que el proponente **FRIDAMA PANAMA, S.A.**, cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, para lo cual los Comisionados encargados de la verificación en mención, recomiendan que el Acto Público sea adjudicado a dicho Proponente.

Que acto seguido, el proponente **CONSORCIO MESIESA** (conformado por las empresas MECHANICAL SYSTEM, S.A. y SISTEMA ININTERRUMPIDO DE ENERGÍA, S.A.), presenta Acción de Reclamo contra la decisión del Informe de Comisión, por lo que esta Dirección se avoca a resolver la pretensión elevada a esta instancia. Adicional, también es oportuno mencionar que la Entidad Licitante no publicó las observaciones presentadas por dicho proponente, quienes aportaron prueba de su presentación. Todo lo anterior, de conformidad con el registro de actuaciones del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE RECLAMO

Que a través de su escrito, la Accionante peticiona a esta Dirección se revise y analice el Acto Público que nos ocupa, además que se revoque en todas sus partes el Informe de la Comisión verificadora, fechado 29 de diciembre de 2023, donde se recomienda adjudicar a la empresa **FRIDAMA PANAMA, S.A.** Todos los hechos en que se fundamenta la Acción de Reclamo, constan publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Que el Acto Público N° **2023-0-05-0-08-LP-011283**, se desarrolla bajo la modalidad de procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública", regulado por el Artículo 58 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020.

Que previo al análisis de los hechos que sustentan la Acción de Reclamo, resulta oportuno indicar que, en base a lo establecido en el numeral 12 del artículo 15 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, corresponde a esta Dirección efectuar un análisis del Acto Público citado, a efectos de determinar si se ha incurrido o no en un acto u omisión ilegal o arbitrario durante el proceso de selección de contratista (procedimiento), que resulte contrario al Texto Único citado y al Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, por parte de la Entidad Licitante y la Comisión Verificadora.

Que como cuestión preliminar vale advertir, que esta Dirección cumple con la función de fiscalizar el procedimiento llevado a cabo por la Comisión, determinando si este se ajusta o no al Pliego de Cargos y el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, lo cual no implica, bajo ningún concepto, que la labor de valoración de documentos que reposan en las Propuestas y la consiguiente verificación en cuanto al cumplimiento o no de requisitos obligatorios, le corresponda a este Despacho.

Que antes de dilucidar las interrogantes planteadas, en cumplimiento de nuestra potestad fiscalizadora y lo consagrado en los Principios de Transparencia y Debido Proceso que conllevan la necesidad ineludible de disponer, en todo momento, de reglas de participación justa para los Proponentes a través de un compendio de exigencias y especificaciones técnicas claras y cónsonas con el objeto de contratación, nos avocamos al examen del Acto Público.

Que esta Dirección considera oportuno que, ante la falta de constancia documental de: la designación de los miembros de la Comisión Verificadora, el Acta de Instalación de la Comisión y entrega del expediente a sus respectivos miembros; advertir a la Entidad Licitante que, es su responsabilidad y obligación, la publicación de la correspondiente Resolución con la cual haya designado, antes de la celebración del Acto de Apertura de Propuestas, a los profesionales idóneos de la Comisión Verificadora y publicarla junto al Informe de verificación emitido; se exhorta a cumplir con lo dispuesto por el Artículo 127 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022 en lo que respecta a la conformación de las comisiones y que a la letra señala:

> **Artículo 127**. **Conformación de las comisiones**. Los integrantes de las comisiones verificadoras o evaluadores **serán designados por el representante legal de la entidad o el servidor público delegado, antes del acto de recepción de propuestas mediante resolución, que será publicada junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente**.
> …/ (Lo subrayado y negrilla es nuestro).

Que aunado a lo anterior, es importante señalar que mediante el **Acta de Instalación de la Comisión** (Confróntese Artículo 128 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020), se le da acceso a sus integrantes al expediente de la contratación y se les instruye acerca de las reglas del procedimiento de selección de contratista, las condiciones y especificaciones técnicas y de los conflictos de intereses reales o aparentes, **siendo que por medio de esta comienza a correr el término para la emisión del informe**.

Que es obligación de la Entidad Licitante publicar esta documentación junto con el Informe de la Comisión, dentro del expediente electrónico del Acto Público. En este sentido, resulta oportuno realizar un enérgico llamado de atención a la Entidad Licitante a efectos que desarrolle el procedimiento en estricto apego a la Ley de Contrataciones Públicas.

> *"Artículo 128. Instalación de la comisión. Cumplida la fase de subsanación de documentos, si la hubiere, la entidad convocará a los miembros de la comisión que corresponda dándole acceso al expediente de la contratación y la instruirá sobre las reglas del procedimiento de selección de contratista de que se trate, advirtiéndole sobre la necesidad de anunciar oportunamente sobre los conflictos de intereses reales o aparentes,* ***lo cual se hará constar en el acta de instalación de la comisión****.*
>
> *Cuando cualquiera de los comisionados tuviere algún conflicto de interés, real o aparente que le impida participar de la comisión, el representante legal de la entidad o el servidor público delegado procederá a designar su reemplazo del listado que previamente le proporcionó el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".* ***Instalada la comisión, comenzará a correr el término para la emisión del informe****."*
> *(El resaltado es nuestro)*

15

Que esta Dirección considera necesario traer a colación el registro electrónico del Acto Público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en donde se visualiza la ausencia de dichas publicaciones:

Documentos adjuntos

Descripción	Tipo	Fecha	Acciones
CERTIFICACION DE PARTIDA	Certificación Partida Presupuestaria emitida MEF	16-10-2023 11:50 AM	
TERMINOS DE REFERENCIA	Especificaciones Técnicas	17-10-2023 10:37 AM	
ACTA DE APERTURA	Actas	13-11-2023 08:56 AM	
Justificación para Deshacer comisión	Justificación para deshacer comisión	14-11-2023 01:05 PM	
Justificación para Deshacer comisión	Justificación para deshacer comisión	27-12-2023 02:36 PM	
Informe de Comisión Verificadora	Informe	04-01-2024 11:23 AM	
Acción de Reclamo - CONSORCIO MESIESA	Acción de Reclamo	16-01-2024 03:21 PM	
RESOLUCION N DS-DF-048-2024 ADMISION CONSORCIO MESIESA VS MINREX	Resolución de Admisión	18-01-2024 04:04 PM	

Que del análisis de la metodología de la verificación llevada a cabo por los miembros de la Comisión, no consta que el mismo se realizara de forma íntegra y ordenada conforme lo mandata la norma, la cual citamos literalmente en su contexto más importante: *"de acuerdo a quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando le mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto".*

Que la carencia del cuadro de verificación conforme a los parámetros antes descritos, imposibilita el conocimiento certero de una verificación conforme como se estipula en los numerales 8 y 9 del Artículo 58 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, que regula al Procedimiento en examen, veamos:

8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.
9. Si la comisión verificadora 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 evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando 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.

Que el texto de la disposición citada no señala que la Comisión Verificadora deba realizar una verificación simultánea de los requisitos y exigencias del Pliego de Cargos para todas las propuestas presentadas, sino una verificación de acuerdo con un orden establecido en la Ley. Lo anterior, nos permite instar a los miembros de la Comisión a que, en ocasiones futuras, desarrollen la verificación de cada propuesta que será analizada en cuadros separados y que se indique expresamente que determinado proponente no cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, por lo que se procede a verificar la siguiente propuesta de menor precio.

Que la Propuesta verificada en el Informe de Comisión objetado, concerniente al Proponente **CONSORCIO MESIESA**, de acuerdo al orden de precio ofertado, posee el tercer (3) monto ofertado de menor a mayor (ver Cuadro de Propuestas); sin constatarse la labor de verificación llevada conforme a la excerta legal que regula la Licitación Pública, en relación a los dos Proponentes que ofertaron el precio más bajo (**GLOBACOOL, S.A.** y **FRIDAMA PANAMA, S.A.**). Dicho esto, el procedimiento de selección de contratista adolece de la debida labor de escalonamiento del análisis verificador de los documentos incorporados por los Proponentes en sus propuestas, de acuerdo al monto ofrecido, por lo que se transgreden las garantías de

participación en el Acto Público y la correcta aplicación del proceso verificador que conlleve a una decisión acertada sobre la base de lo dispuesto en el Pliego de Cargos y la Ley de Contrataciones Públicas.

Que es preciso aclarar que una vez la Entidad Licitante recibe el informe de parte de la Comisión, este es también sometido a su consideración y análisis, pudiendo decidir si confirma el contenido del informe o si ordena a la comisión nombrada un nuevo análisis. En este sentido, vale resaltar el rol preponderante que tiene la Entidad Licitante, al momento de realizar el análisis citado y en valorar el dictamen de la Comisión en función de las estipulaciones del pliego de cargos; sin embargo, también resulta oportuno resaltar la importancia del término específico que se tiene para publicar el Informe de Comisión, el cual debe ocurrir en un plazo razonable de tiempo.

Que ante la existencia de deficiencias y discrepancias en el trámite del procedimiento de selección de contratista, en cuanto a las actuaciones de la Comisión Verificadora y de la Entidad Licitante, esta Dirección se abstiene de emitir un criterio sobre los argumentos y consideraciones expuestos por el Reclamante en su escrito de Acción de Reclamo y que guardan relación con la verificación de la propuesta del **CONSORCIO MESIESA**.

Que expuesta la cronología de las actuaciones realizadas y la dicotomía generada en el Informe de Comisión, esta Dirección considera prudente nuevamente realizar un llamado de atención a la entidad y a los miembros de la Comisión Verificadora, para que en futuros Actos Públicos procuren apegarse a lo que establece la Ley de Contrataciones Públicas.

Que las entidades licitantes que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 22 de 2006, así como los proponentes, contratistas y demás interesados que intervienen en el proceso de contratación, están obligados a cumplir las normas y principios contenidos en el Código de Ética de la Contratación Pública en todas las etapas del proceso de la compra pública. En este sentido, los actores dentro del proceso de contratación deben aplicar los principios y valores consagrados en el Código de Ética, seguir los lineamientos para una gestión integral de la contratación y acatar las normas que regulan los impedimentos por razón de las funciones que desempeñen los servidores públicos involucrados en procesos de compra pública.

Que una vez revisada la actuación de la Entidad Licitante y la Comisión Verificadora, así como las constancias documentales que reposan en el expediente electrónico, siendo confrontadas con el Pliego de Cargos, el Texto Único de la Ley N° 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020, y los Principios que rigen las Contrataciones Públicas, estima esta Dirección que lo procedente es **ANULAR TOTALMENTE** el Informe de la Comisión Verificadora publicado el día 4 de enero de 2024, dentro del Acto Público N° **2023-0-05-0-08-LP-011283**, convocado por el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, bajo la descripción: **"SERVICIO DE MANTENIMIENTO PARA LOS AIRES ACONDICIONADOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES"**, con un precio de referencia de **CIENTO TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.130,000.00)**, así como **ORDENAR** la emisión de un **NUEVO INFORME**, a través de una **NUEVA COMISIÓN VERIFICADORA**, para que se realice a través de esta, un nuevo análisis total de todas las propuestas presentadas, siguiendo el procedimiento que establece el Artículo 58 del Texto Único de la Ley N° 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, motivando de manera clara las razones en las que sustentan su dictamen, en el término que establece el Artículo 69 Lex Cit.

15

Que en mérito de las consideraciones antes expuestas, el Director General de la Dirección General de Contrataciones Públicas;

RESUELVE:

PRIMERO: **ANULAR TOTALMENTE** el Informe de la Comisión Verificadora publicado el día 4 de enero de 2024 dentro del Acto Público N° **2023-0-05-0-08-LP-011283**, convocado por el **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, bajo la descripción: **"SERVICIO DE MANTENIMIENTO PARA LOS AIRES ACONDICIONADOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES"**, con un precio de referencia de **CIENTO TREINTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.130,000.00)**.

SEGUNDO: **ORDENAR** la emisión de un **NUEVO INFORME**, a través de una **NUEVA COMISIÓN VERIFICADORA**, para que se realice a través de esta, un nuevo análisis total de todas las propuestas presentadas, siguiendo el procedimiento que establece el Artículo 58 del Texto Único de la Ley N° 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, motivando de manera clara las razones en las que sustentan su dictamen, en el término que establece el Artículo 69 Lex Cit.

TERCERO: **LEVANTAR** la suspensión del Acto Público N° **2023-0-05-0-08-LP-011283**.

CUARTO: **ORDENAR** el archivo del Expediente Administrativo de la Acción de Reclamo presentada por el proponente **CONSORCIO MESIESA.**

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente resolución no cabe recurso alguno, de acuerdo con el artículo 155 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

SEXTO: **PUBLICAR** la presente Resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley N°22 de 2006, ordenado por la Ley N°153 de 2020; Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022. Resolución No. 285-2021 de 22 de abril de 2021 por la cual se aprueba el Código de Ética en la Contratación Pública.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veinticinco (25) días del mes de enero de dos mil veinticuatro (2024).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

[F] NOMBRE FUENTES GARUZ RAPHAEL ARIEL - ID 8-713-1074

Firmado digitalmente por [F] NOMBRE FUENTES GARUZ RAPHAEL ARIEL - ID 8-713-1074
Fecha: 2024.01.25 17:17:57 -05'00'

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/YC/rmt

Exp.24022