

Los procedimientos previos de los contratos de mayor cuantía en Panamá y los medios de defensa en la vía gubernativa
The previous procedures for larger contracts in Panama and the means of defense in the governmental way

Por: **Abner Alberto Palacios Selles**
Firma Palacios Vásquez & Asociados,
Panamá
abner_palacios@hotmail.com
<http://orcid.org/0009-0007-3552-4874>

DOI <https://doi.org/10.48204/j.aderecho.n53.a4996>

Entregado: 16 de junio de 2023

Aprobado: 8 de agosto de 2023

RESUMEN

Licitación pública, aplicable para la generalidad de los contratos administrativos, con cuantías mayores a B/50,000,00 y la adjudicación se hace al postor que ofrece el menor precio. Por mejor valor, viable cuando la cuantía supera B/500,00.00, existe complejidad en el objeto contractual y se adjudica al mayor ponderado. Convenio marco, utilizado para bienes o servicios de uso pasivo para el sector público.

Subasta en reserva, aplicable para obtener mejor precio para el estado, mediante el mecanismo de puja y repuja. Subasta pública, por el mismo procedimiento, para obtener el mayor precio en ventas o arrendamiento de bienes públicos. Acción de reclamo, ante la dirección general de contrataciones públicas, contra los actos previos a la adjudicación, deserción o cancelación.

Los recursos de impugnación y apelación, ante el tribunal administrativo de contrataciones públicas, contra la adjudicación, deserción o rechazo de propuestas y contra la resolución por incumplimiento, que sanciona un servidor público o un contratista, respectivamente.

Palabras clave: licitación pública, contratos administrativos, licitación por mejor valor, licitación por convenio, subasta pública, subasta en reversa, recursos gubernativos.

ABSTRACT

Public tender, applicable for the generality of administrative contracts, with amounts greater than B/50,000,00 and the award is made to the bidder offering the lowest price. For best value, viable when the amount exceeds B/500,00.00, there is complexity in the contractual object and it is awarded to the highest weighted.

Framework agreement, used for passive use goods or services for the public sector.

Auction in reserve, applicable to obtain the best price for the state, through the bidding and rejection mechanism. Public auction, by the same procedure, to obtain the highest price in sales or lease of public goods.

Action of claim, before the general directorate of public procurement, against the acts prior to the award, desertion or cancellation.

The appeals and appeals, before the administrative tribunal of public procurement, against the award, desertion or rejection of proposals and against the resolution for non-compliance, which sanctions a public servant or a contractor, respectively.

Keywords: public tender, administrative contracts, best value tender, contract tender, public auction, reverse auction, government resources.

1. Concepto del Contrato de Mayor Cuantía

El contrato administrativo se define como el acuerdo de voluntades, celebrado entre el Estado y los particulares o entre dos entidades públicas, bajo los principios y reglas del Derecho Público, cuyo contenido puede recaer sobre bienes muebles, inmuebles, servicios públicos, bienes públicos u otras actividades del Estado, generador de derechos y obligaciones recíprocas y con una finalidad pública (Palacios Aparicio, Luis Alberto, 1984)

El Contrato de mayor cuantía, independientemente de su objeto, es aquel que excede la cuantía de Cincuenta Mil balboas (B/.50,000.00), cumpliendo con alguno de los procedimientos de selección de contratistas, o en su defecto, con la contratación directa, los cuales examinaremos a continuación, siguiendo los parámetros legales establecidos en la Ley 22 de 2006.

Un proceso administrativo está constituido por múltiples y variados procedimientos administrativos. O como afirma el Maestro Jorge Olivera Toro, al definir el procedimiento, como "Serie de actos, tramitado según un determinado orden y forma, que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa" (Olivera Toro, Jorge, 1976).

2. Procedimientos de Selección de Contratistas. Según la Ley 22 de 2006, los procedimientos de selección de contratistas, son los siguientes:

2.1.Licitación Pública.

La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista con monto superior a B/ 50,000.00, y que toma como parámetro básico el precio, cumplimiento con los demás requisitos legales y del pliego de cargos. El requisito básico para utilizar este procedimiento de selección de contratistas es el tener Partida o fuente de financiamiento previa.

2.1.1. Procedimiento.

El procedimiento de la Licitación Pública establecido en el artículo 53, modificado por el artículo 27 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006, lo resumimos del modo siguiente: La publicación debe hacerse en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas y en los tableros para tales propósitos.

Los plazos según lo establecido en los artículos 41 y 42 de la Ley 22 de 2006, son los siguientes:

- a. Convocatoria: Debe hacerse en Panamá Compras y Tableros habilitados; en un diario de circulación nacional, en el evento de no poder hacerse en Panamá Compras del modo siguiente:
 - i. Para Contratos en General:
 - No menor de 3 días hábiles, para contratos mayores de B/10,000.00 hasta B/50,000.00.
 - No menor de 5 días hábiles si excede de B/50,000.00 hasta B/175,000.00.
 - No menor de 30 días hábiles para los contratos con cuantías mayores de B/175,000.00
 - ii. Para Contratos de Obras Públicas:
 - De 3 días hábiles por sumas de más de B/ 10,000.00 hasta la suma de B/50,000.00
 - De 5 días: Más de B/ 50,000.00 hasta la cuantía de B/300,000,00
 - De 10 días: Por sumas mayores de B/300,000.00 hasta B/3,000,000.00
 - De 15 días: Por sumas superiores a B/3,000,000.00 hasta B/7.000.000.00
 - De 30 días: Por sumas mayores de B/7,000,000.00 (Ley 22, 27 de junio de 2006).
- b. Reunión Previa de Postores y Homologación: Este procedimiento sólo se da en forma obligatoria en actos mayores a B/175,000.00. Esta reunión se da entre la entidad licitante y quienes tienen interés de participar en un determinado acto de selección de contratista, con el objeto de absolver consultas y de formular observaciones que puedan afectar la participación de los posibles postores, así como aclarar algún aspecto. Generalmente se realiza en una sola sesión o en sesión permanente hasta 5 días hábiles. Culminan con un acta, de conformidad con lo establecido en el Art. 46, adicionando el párrafo final el artículo 22 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006, que establece que si la mayoría de los participantes en la reunión de homologación acuerdan con la entidad hacer cambios al pliego de cargos, la entidad está obligada a realizar la adenda respectiva.
- c. Presentación de Ofertas: Puede hacerse en forma Electrónica o Impresa. Los proponentes entregarán su oferta, la cual contendrá el precio, la fianza de propuesta y la propuesta técnica. Debe entregarse en la fecha, la hora y lugar señalados en el pliego de cargos.
- d. Apertura de Ofertas: Las propuestas se abrirán en el orden cronológico de presentación, las cuales se darán a conocer públicamente. Quien presida el

acto rechazará de plano la propuesta que no esté acompañada de la fianza de propuesta o que la fianza tenga montos o vigencia menores a los establecidos en el pliego de cargos, en los actos públicos cuyo precio de referencia sea superior a los B/500,000.00. El rechazo de plano puede ser impugnado ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, hasta un día después del rechazo, que tendrá un plazo máximo de tres días hábiles para resolver el reclamo.

Este procedimiento culmina con un Acta, la cual debe publicarse en Panamá Compras y en los tableros respectivos

- e. Nombramiento de la Comisión Verificadora: Los miembros de la Comisión Verificadora de propuestas será nombrada por el titular del ente público que celebra el contrato administrativo, cuyo nombramiento debe recaer en profesionales idóneos en el objeto de la contratación y cuya designación debe hacerse previamente al acto de apertura de propuestas.
- f. Informe de la Comisión Verificadora: Tiene como misión sólo verificar si se ha cumplido con los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Estará integrada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación. Debe emitir un informe recomendando la adjudicación de la oferta más baja y que cumple con los requisitos del pliego de cargos.

Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo, no cumple con los requisitos del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la segunda propuesta con precio más bajo y así sucesivamente.

El plazo para emitir el informe de la comisión verificadora no será superior a dos días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente a la publicación del acta de apertura, salvo que se haya establecido en el pliego de cargos un periodo de subsanación, que será dentro del término máximo de tres días hábiles, o que se haya dado una única prórroga según la complejidad del acto hasta un término máximo de cinco días hábiles

- g. Adjudicación: A la oferta más baja que cumpla con el Pliego de Cargos se adjudica el acto mediante la resolución motivada. Se declara desierto el Acto si todos los proponentes incumplen con los requisitos y exigencias del 24 a los intereses del pliego de cargos. Puede recaer en un solo proponente si es conveniente a los intereses del Estado. Debe notificarse los resultados a todos los proponentes.

Transcurridos dos (2) días hábiles después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas-Panamá Compra y en el tablero de anuncios la resolución de adjudicación se dará por notificada y el interesado podrá interponer, si se considera afectado, podrá interponer el recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Del mismo modo, el ente público que celebró el acto puede declarar desierto el Acto de Selección de Contratista, en los siguientes supuestos:

- Si todos los proponentes incumplen los requisitos exigidos para el acto.
- Por falta de Proponentes.
- Cuando las propuestas son riesgosas, onerosas o gravosas.
- Cuando son de grupo económico de sociedades vinculadas; o
- Si se trata de propuestas contrarias a los intereses públicos.
- En subasta pública cuando el precio no sea igual o mayor del valor estimado.
- En subasta en reversa cuando el precio ofertado no sea igual o menor del precio de referencia

2.2. Licitación por Mejor Valor

Este procedimiento de selección de contratista se incluye por primera vez en la Legislación panameña, en los Artículos 2, numeral 32, modificado por el artículo 1 de la Ley 153 de 2020 y 54, modificado por el artículo 28 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006. El mismo se define, como el procedimiento de selección de contratistas en el cual el precio no es el factor determinante sino los parámetros de ponderación por la complejidad del objeto contractual, recayendo sobre bienes obras o servicios y la calidad es factor preponderante, y siempre que la cuantía supere B/500,000.00.

Los elementos del concepto son los siguientes:

- Cuantía mayor de B/500,000.00
- Exige parámetro de ponderación: Capacidad Financiera; Técnica, Experiencia, Administración, Precio
- Recae sobre obras, bienes, servicios que exigen calidad y complejidad (puentes, carreteras, aeropuertos y similares; equipos hospitalarios de tecnología avanzada, servicios o proyectos informáticos o de telecomunicaciones, etc.)
- Requisitos mínimos obligatorios.
- Se adjudicará al proponente mayormente ponderado, siempre que este cumpla con los requisitos obligatorios establecidos en el pliego de cargos.

2.2.1. Procedimientos.

El procedimiento que establece la Ley para la licitación por mejor valor es el siguiente:

- **En el Pliego de Cargos** debe precisarse el puntaje y la ponderación que se le asignará a cada uno de los aspectos que se evaluarán en dicho acto, tales como: Precio, Capacidad Financiera, Técnica, Experiencia y Administrativa. El Precio debe tener una ponderación entre 40% a 49%. Y se considera onerosa cuando el precio ofertado supera el 20% del precio estimado u oficial.
- a. **Convocatoria:** La publicación se hace similar y de acuerdo a la cuantía requerida para la licitación pública (Ver artículos 41 y 42 de la Ley 22 de 2006).
- b. **Presentación de Propuesta:** Las ofertas deben ajustarse a las exigencias del Pliego de Cargos. Debe incluir el precio ofertado y la fianza de propuesta. Además, debe ser entregada la propuesta en la fecha, hora y lugar señalados en el pliego de cargos.
- c. **Apertura de Oferta:** El funcionario que preside el acto y en el orden cronológico de presentación, abrirá las propuestas, las cuales se darán a conocer públicamente. En esta fase, al igual que en la licitación pública y por las mismas causas ya señaladas, quien preside el acto rechazará de plano una o más propuestas. Contra este acto, el agraviado podrá reclamar hasta el día hábil siguiente ante la Dirección General de Contrataciones Públicas. Posteriormente se levantará un acta que se debe adjuntar al expediente, en la cual se hará constar: las propuestas admitidas, rechazadas con expresión del precio propuesto, nombre de los participantes, nombre y cargo de los servidores que hayan participado, así como de los particulares que hayan intervenido en nombre de los postores y de los reclamos presentado. El acta debe ser publicada en el Sistema Panamá Compras y en los tableros de información de la respectiva entidad.
- d. **Comisión Evaluadora:** Los miembros de esta Comisión son designados por el Titular de la entidad que celebra el acto y la designación debe recaer sobre profesionales idóneos en el objeto de la contratación. Dicha Comisión verificará el cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos y, luego, siguiendo la metodología de ponderación establecida en dicho pliego, evaluará cada propuesta y, finalmente, emitirá un informe en el que se detallarán los descalificados por el incumplimiento de los requisitos obligatorios, si los hubiera, y describirá cada propuesta con el puntaje obtenido. Este informe debe presentarse en un plazo no mayor de 10 días hábiles, prorrogables por cinco días hábiles cuando la complejidad del acto lo requiera.

El informe de la Comisión Evaluadora debe publicarse en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compras" y los interesados podrán interponer Observaciones ante la entidad pública respectiva, dentro del término de tres días hábiles, debiendo la institución correspondiente decidir en el plazo de dos días hábiles, pudiendo esta: guardar silencio, caso en el cual se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado; adjudicar; declarar desierto el acto de selección

de contratista; o, en caso contrario, emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe.

En el evento que la decisión de la entidad sea ordenar un nuevo informe de la comisión, contra este nuevo informe cabe la acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, conforme a lo establecido en el artículo 143 de la Ley 22 de 2006, modificado por el artículo 64 de la Ley 153 de 2020

- e. **Adjudicación:** El titular de la entidad o en quien se delegue procederá mediante resolución motivada, a adjudicar el Acto Público al oferente que haya obtenido el mayor puntaje. En los casos de un solo proponente, la adjudicación es viable si el precio es conveniente, la ponderación sea de 80% o más del total de puntos y se haya cumplido con los requisitos obligatorios.

2.3. Licitación para Convenio Marco.

Las licitaciones para el convenio marco es el procedimiento de selección de contratistas, en el que se seleccionará proponentes, con los cuales se firmará un contrato de productos o servicios de uso masivo y en el cual se establecerá durante un periodo de tiempo definido.

Los elementos básicos, según los artículos 2, numeral 31, modificado por el artículo 1 de la Ley 153 de 2020, y artículo 57, modificado por el artículo 30 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006, que caracteriza esta licitación se resumen en los siguientes:

- a. El procedimiento lo celebrará la Dirección General de Contrataciones Públicas.
- b. Recae sobre bienes o servicios de uso masivo para el sector público.
- c. Se celebra por plazo definido (No mayor de 2 años, prorrogables).
- d. El acuerdo se denominará Convenio Marco.
- e. El factor determinante es el precio y el factor de calidad (**relación costo-beneficio**).
- f. Se puede seleccionar a uno o más proponentes.

Procedimiento: El procedimiento para este tipo de Licitación se resume del modo siguiente:

- a. Sólo podrá ser realizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas de acuerdo al procedimiento establecido.
- b. La adjudicación puede recaer en uno o más proponentes.
- c. El contrato se celebra por un plazo definido, el cual no puede ser mayor de dos (2) años, prorrogable por un año adicional.

- d. Perfeccionado el Convenio Marco, el o los productos o servicios, objeto del mismo, deben incluirse en el Catálogo Electrónico de Productos y Servicios, ahora se denomina Tienda Virtual.
- e. Durante la vigencia del Convenio Marco, los contratistas, podrán mejorar el precio propuesto.
- f. Toda adquisición de productos incluidos en el Catálogo Electrónico de Productos y Servicios o Tienda Virtual, deberá realizarse mediante Órdenes de Compras.
- g. Se sigue el procedimiento general, a saber: Convocatoria del acto público, a fin de que se realice la Homologación de las especificaciones técnicas y las respectivas garantías de los bienes o servicios a contratar, se fijará fecha para recibir Propuestas de los interesados; la Comisión contará con un plazo máximo de veinte días hábiles para rendir su informe, con una prórroga adicional de cinco días hábiles, según la complejidad del acto; formalización, mediante Resolución de la Dirección General de Contrataciones Públicas, de la inclusión de aquellos proponentes que cumplan con los requisitos del pliego de cargos en la Tienda Virtual, previa formalización del contrato

2.4.Licitación de Subasta en Reversa

Según los artículos 2, numeral 30 y 57 de la Ley 22 de 2006, la Licitación de Subasta en Reversa, es un proceso de selección de contratista consistente en puja y repuja con la finalidad de obtener el mejor precio de un bien, de un servicio, o de una obra para el Estado, dentro de un plazo determinado.

Los elementos del concepto de Licitación de Subasta en Reserva son los siguientes:

- a. Parte de un precio máximo de referencia, determinado por la Dirección General de Contrataciones Públicas.
- b. Recae sobre bienes, servicios u obras, determinado por dicha Dirección.
- c. Puede ser realizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas o de una Institución Pública habilitada por aquella.
- d. Consiste en el proceso de puja y repuja en un periodo de tiempo determinado.
- e. Se adjudica al precio más bajo.

En la celebración de la licitación de subasta en reversa, se observarán las reglas siguientes:

- a. Los productos, los servicios o las obras que serán objeto de la licitación serán determinado por la Dirección General de Contrataciones Públicas.
- b. Los detalles del proceso, productos, especificaciones, cantidades y plazos se publicarán en la forma prevista en la Ley 22 de 2006 y con un plazo de, al menos, cinco (5) días hábiles de antelación al día de la subasta.
- c. La competencia entre los oferentes debe darse en un tiempo real y determinado.

- d. Las pujas y repujas deben ser iguales o inferiores al precio máximo de referencia estimado y al de la última oferta.
- e. El precio más bajo estará siempre a la vista en Internet, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, "Panamá Compras".
- f. La entidad licitante adjudicará el contrato al proponente del precio más bajo.
- g. Si sólo se presenta un postor la entidad licitante podrá solicitar a éste que presente su oferta de precio, y proceder a la adjudicación o declarar desierto el acto.

2.5. Subasta de Bienes Públicos

Según el Artículo 59 de la Ley 22 de 2006, la venta o el arrendamiento de bienes muebles o inmuebles del Estado, podrán realizarse por Subasta Pública. Para la materialización del proceso de subasta se siguen los siguientes pasos:

- a. Avalúo del bien por el Ministerio de Economía Y Finanzas (MEF) y la Contraloría General de la República.
- b. Autorización previa del Consejo Económico Nacional (CENA), si la cuantía es de B/.300,000.00 y B/3,000,000.00, salvo las entidades descentralizadas.
- c. Autonzación del Consejo de Gabinete, si la cuantía es superior a los B/3,000,000.00, salvo las entidades descentralizadas.
- d. El procedimiento se adjudicará, después del término de pujas y repujas, a la última oferta con mayor precio.
- e. Levantamiento de Acta: En ella se especificarán los bienes rematados, el nombre del adjudicatario y la cantidad en que se haya subastado.
- f. Este procedimiento no se aplica a los Intermediarios Financieros del Estado, cuando se trata de pago de obligaciones comerciales vencidas de sus clientes o en procedimiento judicial o extrajudicial con el mismo propósito.
- g. La publicación debe hacerse conforme a lo establecido en los artículos 41 y 42 de la Ley 22 de 2006.
- h. Los proponentes deben inscribirse, desde la fecha de publicación hasta dos (2) días hábiles antes del acto público y, consignar, junto con la inscripción, una fianza equivalente al 10% del valor estimado del bien que se va a subastar o el importe de dos (2) meses de arrendamiento que se fije como base, salvo que el acto se efectúe de manera electrónica.
- i. La duración no será mayor de dos (2) horas (Ley 22, 27 de junio de 2006, artículo 59).

2.6. Licitación por Mejor Valor con Evaluación Separada. Este procedimiento se regulaba en los Artículos 2, numeral 33 y artículo 56 de la Ley 22 de 2006, disposiciones que fueron derogadas por los artículos 1 y 29 de la Ley 153 de 2020, respectivamente.

La Licitación por Mejor Valor con Evaluación Separada consiste en el procedimiento de selección de contratistas que podrá ser aplicable a contrataciones cuyo valor total del contrato exceda de B/200, 000,000,00 en el que un solo contratista desarrolla la totalidad del objeto contractual. En este procedimiento de competencia pública, hay dos etapas: La primera: En la que se evalúan únicamente los aspectos técnicos de las propuestas y se asigna una calificación. En la Segunda etapa: Se procede a la apertura de las propuestas económicas. Se adjudica al proponente que obtenga la mayor calificación de acuerdo con la metodología de evaluación establecida en el pliego de cargos.

Las reglas que deben materializarse son las siguientes:

- a. El pliego de cargos se publicará conforme a lo establecido en el Capítulo VI de la Ley 22 de 2006.
- b. Dicho Pliego debe contener los elementos precisados en el Capítulo V de la citada Ley, incluyendo, también, los parámetros de calificación, siendo el precio solo parte de la propuesta económica.
- c. Debe describirse detalladamente la calificación a cada parámetro.
- d. El precio no debe rebasar el 20% del precio estimado. El Pliego determinará que porcentaje del precio por debajo del oficial puede considerarse riesgoso.
- e. Debe establecerse el precio estimado.
- f. La entidad contratante en coordinación con la Contraloría General de la República, determinarán el monto de la Fianza de Propuesta.
- g. Las propuestas técnicas y económicas deben presentarse en acto público.
- h. Rechazo de Plano de Propuesta.
- i. Las propuestas se custodiarán en una bóveda del Banco Nacional.
- j. Acta sobre propuestas Admitidas y Rechazadas.
- k. Comisión Evaluadora para la propuesta técnica y Verificadora de Precios.
- l. La Comisión Evaluadora calificará los requisitos mínimos obligatorios y parámetros técnicos.
- m. La entidad contratante podrá solicitar a los proponentes, a solicitud de la Comisión Evaluadora, aclaraciones y explicaciones de aspectos básicos.
- n. Informe de la Comisión Evaluadora, dentro del plazo de 30 días hábiles prorrogable por 20 días hábiles más.
- o. Publicación del Informe anterior en Panamá Compras.
- p. Publicación, hasta 5 días de antelación del Acto Público, de la Propuesta Económica, en Panamá Compras.
- q. Acto Público de la Propuesta Económica:
 - Se divulgará el precio oficial.
 - Se divulga la Evaluación Técnica.
 - Se abrirán las propuestas económicas.
- r. Las Propuestas Económicas se entregarán a la Comisión Verificadora de Precios.
- s. Informe de la Comisión de Verificación de Precios.
- t. En este Informe se externará el resultado de la evaluación Técnica y de Precios.

- u. Tres (3) días para observaciones a las evaluaciones Técnicas y de Precios.
- v. Adjudicación, dentro de 5 días, mediante Resolución motivadas de la entidad contratante.
- w. Si hay un solo proponente, se puede negociar el precio.

3. Contratación Directa.

De conformidad con lo establecido en los artículos 73, modificado por el artículo 38 de la Ley 153 de 2020, 74, modificado por el artículo 39 de la Ley 153 de 2020, 75, modificado por el artículo 40 de la Ley 153 de 2020, 76, modificado por el artículo 41 de la Ley 153 de 2020, y 77, modificado por el artículo 42 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006, la contratación directa sólo procede por vía de excepción, es decir, no está sujeta a los procedimientos previos de selección de contratistas, en los casos siguientes:

- a. Cuando el contrato esté autorizado por una Ley especial, es el denominado Contrato – Ley.
- b. Cuando el Contrato tenga por objeto la adquisición de bienes específicos de los que no haya más que un poseedor y de los cuales según dictamen técnico oficial, no hay sustituto adecuado.
- c. Por razones de urgencia evidente o por desastres naturales, previa declaratoria del Consejo de Gabinete (antes era el Órgano Ejecutivo).
- d. Contratos de empréstitos, los cuales se materializan por otro procedimiento especial.
- e. Contratos interadministrativos, celebrado entre entes públicos. (Estos se someten al Procedimiento Especial de Contratación establecido en el artículo 78, modificado por el artículo 43 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006).
- f. Prórrogas de contratos anteriores, que excedan de B/300,000.00, siempre que el precio no supere al pactado.
- g. Aquellos cuyos precios es igual para todo un sector de la actividad, en virtud de uso o prácticas comerciales o tarifas o precios fijados por entidades públicas competentes.
- h. Los de permuta para adquisición de bienes muebles e inmuebles previos avalúos.
- i. Los actos y contratos que se refieren a obras de arte o a trabajos técnicos cuya ejecución solo pueda confiarse a artistas reputados o reconocidos profesionales.
- j. Las contrataciones por mérito para ciencia, tecnología, innovación y cultura, los cuales tienen un procedimiento especial.
- k. Los contratos celebrados por la Asamblea Nacional, hasta la suma de B/.50,000.00. Los contratos con cuantías inferiores a B/50,000.00 serán autorizados por la Junta Directiva de la Asamblea.
- l. En los casos que se requiera contratar productos o servicios para corregimientos o comunidades en pobreza multidimensional.
- m. Los contratos relacionados con la seguridad y defensa del Estado.

- n. Los contratos de beneficio social sobre necesidades básicas de la ciudadanía: recursos energéticos, hidricos, ambientales y otros para el desarrollo nacional (Ley 22, 27 de junio de 2006, artículo 73).

Cuando la institución pública escoge este procedimiento de contratación directa, la declaratoria de excepción al procedimiento de selección de contratistas y la aprobación del contrato le corresponde a la Dirección General de Contrataciones Públicas, al Consejo Económico Nacional y al Consejo de Gabinete, si las cuantías son hasta B/.300,000.00; de más de B/300,000.00 hasta B/3,000,000.00, y de más de B/3,000,000.00, respectivamente (Ley 22, 27 de junio de 2006, artículos 76 y 77)

En estos casos, las instituciones que se acojan a este procedimiento excepcional tienen que solicitarlo al órgano competente, acompañando a la solicitud Un Informe Técnico Oficial Fundado, al tenor de lo dispuesto en el citado artículo 74, así como el Anuncio de la Intención del Procedimiento Excepcional, conforme lo dispone el mencionado artículo 75.

4. Procedimiento Especial de Contratación

El procedimiento especial de contratación es aquel en el que no se aplica el procedimiento de selección de contratistas ni el procedimiento excepcional de contratación o contratación directa, sino un procedimiento especial, contenido en el artículo 78, modificado por el artículo 43 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006, en los supuestos siguientes:

- a. Los contratos interadministrativos o interinstitucionales, tales como los celebrados entre las entidades del Gobierno Central, entre las instituciones descentralizadas, entre aquellas y estas, los que se celebren con los municipios, juntas comunales, asociaciones de municipios o de estas entre si, etc.
- b. Los contratos que constituyan simple prórroga de contratos de arrendamiento o servicios ya existentes debidamente refrendados, cuando el contrato original no exceda de B/300,000.00, por razones de normalización o por la necesidad de asegurar la compatibilidad con los bienes, el equipo, la tecnología o los servicios que se estén utilizando, siempre que se cuente con la partida presupuestaria respectiva, que el precio no sea superior al pactado originalmente y no varíen las características esenciales del contrato, como las partes, objeto, monto y vigencia, salvo cuando existan razones fundadas que permitan que se otorguen prórrogas cuya vigencia y cuantía sean inferiores a las pactadas originalmente.
- c. Las prórrogas de los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles, en los que el Estado actúa como arrendatario, siempre que el canon de arrendamiento no exceda los límites permitidos de acuerdo con el valor promedio actualizado del bien, cuyo valor se actualiza cada dos años, después de la fecha del último avalúo oficial expedido por las autoridades competentes.

- d. Las prórrogas de los contratos de arrendamiento de bienes muebles, los cuales deben tener una sola prórroga y la sumatoria de la vigencia del contrato original y la prórroga no pueden tener una vigencia mayor a cuatro años.
- e. Los contratos de servicios jurídicos cuyo monto no exceda de B/3, 000,000.00 o su moneda extranjera equivalente, para atender demandas ante tribunales extranjeros, incluyendo centros de arbitraje, en las que el Estado panameño sea parte. Estos contratos deben ser publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compra", en un plazo no mayor de cinco días, contados a partir de la fecha del recibo en la entidad correspondiente del refrendo de los mismos por parte de la Contraloría General de la República.

5. Celebración, Formalización y Perfeccionamiento del Contrato.

Una vez que se han cumplido con las fases previamente señaladas y explicadas, procede la celebración del contrato, el cual debe redactarse en forma clara, estructurado en cláusulas, destacando de manera sistemática todos sus elementos esenciales y otros aspectos que a bien se tenga incluir, atendiendo a las recomendaciones que los organismos administrativos correspondientes hayan formulado.

El documento así elaborado debe ser suscrito por las partes contratantes, de conformidad a lo establecido en el Artículo 83 de la Ley 22 de 2006; acto jurídico que se denomina formalización del contrato, para luego ser remitido a la Contraloría General de la República para refrendo, al tenor de lo dispuesto en los artículos 11, 48, 77 y concordantes de la Ley 32 del 8 de noviembre de 1984 y artículo 87 de la Ley 22 de 2006.

En esta fase, la Contraloría General de la República, deberá examinar el documento a fin de verificar que el mismo se ajusta a las disposiciones legales respectivas y si, además, cumple con todos los demás requisitos que, de acuerdo a su propia naturaleza, se exige en cada caso, tales como los paz y salvo correspondientes, las garantías contractuales, timbres fiscales, planos y especificaciones, certificado de idoneidad del contratista, si se ha cumplido con el procedimiento previo de selección de contratista o la declaración de excepción, etc. Si todo está en orden, la Contraloría General de la República a través del funcionario respectivo, impartirá el refrendo, que se materializa en una firma consignada en el epígrafe o renglón ubicado al final del contrato.

Conforme al artículo 87 de la Ley 22 de 2006 y la jurisprudencia panameña, los contratos se entenderán perfeccionados, es decir, válidos cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República y eficaces, es decir, que generan sus efectos, a partir de la notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. Según el citado artículo 87, se exceptúan los Convenios Marco, que se perfeccionan cuando son suscritos por la Dirección O General de Contrataciones Públicas.

6. Las Fianzas Contractuales.

Las fianzas que garantizan el contrato público, o algunos recursos o acciones en la materia de la contratación pública, son las siguientes:

- a. Fianza de Cumplimiento de Contratos: Esta garantía cubre todo el período de ejecución del contrato y un período adicional de mantenimiento, de un año si tiene por objeto bienes muebles y de tres años cuando el objeto del mismo son bienes inmuebles. En caso de incumplimiento del contratista, esta garantía ingresa a favor del Estado, la cual debe constituirse conforme a lo establecido en el pliego de cargos, en atención a lo establecido en los artículos 33, como parte de la estructura del pliego de cargos, 111 y 114, modificado por el artículo 54 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006. Para los contratos de obra, la Contraloría General de la República ha dispuesto que esta Fianza ha de constituirse por el 50% mínimo del valor del contrato. Para los bienes consumibles, se exige 6 meses de cobertura y para los arrendamientos de un bien del Estado, el adjudicatario consignará un mes de canon como garantía por cada año de vigencia del contrato y de 6 meses de canon para vicios redhibitorios. Esta fianza es exigida para contratos con cuantías mayores a B/50,000.00
- b. Fianza de Pago: La cual se constituye generalmente en los contratos de obras públicas para garantizar créditos a favor de terceras personas ajenas al Estado como: proveedores, trabajadores, etc. La Ley 22 de 2006 la eliminó.
- c. Fianza de Pago Anticipado: Esta garantía se constituye a favor del Estado para cubrir el 100% de los pagos adelantados que el Estado le hace a sus contratistas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 1083 del Código Fiscal y Artículo 115, modificado por el artículo 55 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006. La vigencia de la fianza de pago anticipado es por el periodo principal y un término adicional de treinta días calendarios posteriores a su vencimiento. En ningún caso el monto de dicha fianza puede ser superior al 20% del monto total del contrato. El uso del pago anticipado deberá ser previamente establecido y debidamente motivado en el pliego de cargos, así como detallar las actividades específicas que desarrollará el contratista con dicho anticipo.

En los casos de contrataciones con cuantías mayores a B/3, 000,000.00 el pago anticipado será depositado por la entidad contratante en un Fideicomiso que para estos efectos creará el Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

El contratista debe dar un informe mensual y sustentado a la entidad contratante del uso del anticipo.

- d. Fianza de Responsabilidad Civil: Se constituye en los contratos de obras públicas o concesiones, a efecto de garantizar daños que se puedan causar a terceras personas durante la ejecución del contrato.
- e. Fianza de Cumplimiento de Inversión: Esta es una Fianza que ha exigido la Contraloría General de la República originalmente y hoy se consagra en el Artículo

2, numeral 23, de la Ley 22 de 2006, cuando, existe la obligación del Contratista de invertir una determinada suma de dinero, en un plazo determinado, en aquellos contratos sobre adquisición o disposición de bienes, tales como: contrato de arrendamiento, concesión con inversiones, u otros contratos de adquisición o disposición de bienes, con el objeto de garantizar el cumplimiento de la inversión bajo las condiciones pactadas.

Todas estas fianzas pueden constituirse en cualquiera de las formas establecidas en el Artículo 111 de la Ley 22 de 2006, pero cuando se constituyen en la forma de póliza de compañías de seguros o de garantía bancaria, deben adoptar el modelo aprobado en el Decreto No.317 de 2006 de la Contraloría General de la República, el cual se emitió en desarrollo de los artículos 1095 del Código Fiscal, Artículo 51 de la Ley 32 de 1984 y Artículos 98 y siguientes originalmente, al presente, artículos 2, 111, 112, 113, 114 y 115 mencionados de la Ley 22 de 2006; se depositan para custodia y seguimiento, en la Contraloría General de la República, tal como lo exige el Artículo 51 de la Ley 32 de 1984 y Artículo 118 de la Ley 22 de 2006.

La Competencia de la Contraloría General de la República en materia de Fianza de Contratos; fue ampliada en la Ley 22 de 2006 cuyas facultades se resumen en las siguientes:

- Absolver consultas.
- Reglamentación de la Fianza, incluyendo sus modelos.
- Pronunciarse sobre la suficiencia o no de las Fianzas.
- Fijar conjuntamente con el ente que contrata, el monto de las Fianzas en contratos de cuantía indeterminada.
- Fijar conjuntamente con el ente público que contrata las fianzas en los contratos sujetos al procedimiento previo de la licitación por mejor valor con evaluación separada, cuya cuantía excede de B/200, 000, 000.00.¹

Además de las fianzas que garantizan los contratos administrativos, la Ley 22 de 2006, regula la Fianza de Propuestas en los artículos 2, numeral 25 y Artículo 113, citados, de la Ley 22 de 2006 y la Fianza del Recurso de Impugnación, en el artículo 2, numeral 26, y artículo 116, modificado por el artículo 56 de la Ley 153 de 2020, de la citada Ley, así como ahora también se contempla la Fianza de la Acción de Reclamo, en el artículo 116- A, adicionado por la Ley 153 de 2020.

La fianza de propuesta es aquella que garantiza las ofertas de los postores durante el procedimiento previo de selección de contratistas y que se constituye para acompañar a la propuesta. Garantiza, también, que el ganador del acto celebra el respectivo contrato y que constituya y entregue a la entidad contratante la fianza de cumplimiento de contrato, cuando

¹ Este procedimiento fue derogado por el artículo 29 de la Ley 153 de 2020, que elimina el artículo 56 de la Ley 22 de 2006.

ésta lo exige. La fianza de propuesta debe constituirse por el valor del 10% mínimo del monto de cada propuesta y tiene una cobertura de ciento veinte días.

Las fianzas son ejecutadas por el ente público contratante, en los siguientes supuestos:

- a. Cuando el garante no pague el importe de la Fianza, sustituya al fiado o contratista.
- b. Cuando el garante no cumpla con la responsabilidad de responder por los vicios reparatorios o defectos de construcción o reconstrucción de la obra o bien inmueble.

La Ley 22 de 2006, en sus artículos 113, 114, 115 y 2, numeral 23, mencionados, regula las Fianzas de Propuesta, de Cumplimiento, de Pago Anticipado y de Cumplimiento de Inversión, respectivamente; eliminando la Fianza de Pago. Adiciona en el artículo 2, numeral 26 y artículo 116, citados la Fianza de Recurso de Impugnación y la Ley 153 de 2020, adiciona el artículo 116-A a la Ley 22 de 2006, para instituir la Fianza de Acción de Reclamo.

La Fianza de recurso de impugnación es la garantía que el postor debe adjuntar al recurso de impugnación, cuando este considera que se han violado sus derechos en un procedimiento de selección de contratistas. El monto de la misma es por el 10% del valor del precio de referencia para adquisición de bienes y servicios, 15% para obras (antes era el 10% del valor de la propuesta).

Si la adjudicación es por renglón y se impugnan uno o varios renglones, el valor de la fianza se calculará en atención al renglón o renglones objeto de la impugnación. Si el monto del contrato es de cuantía indeterminada el monto de la fianza es de B/1,000,000.00. Si se trata de Convenio Marco, el monto de la fianza se establecerá en el pliego de cargos, pero no será inferior a B/500,000.00.

La custodia de la Fianza será el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. La Fianza de Acción de Reclamo se aplicará a partir del segundo informe de verificación o evaluación que emita la comisión por orden de la Dirección General de Contrataciones Públicas. Será por el monto del 10% del precio de referencia para adquisición de bienes, servicios u obras. En los casos de Convenios Marcos, el monto se fijará en el pliego de cargos, pero no será inferior a B/500,000.00.

El custodio de la Fianza de Acción de Reclamo es la Dirección General de Contrataciones Públicas.

7. Medios de Defensa contra los Actos de Selección de Contratistas, Deserción y Resolución de Contratos y otros actos.

7.1. La Dirección General de Contrataciones Públicas.

7.1.1. Naturaleza Jurídica de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

La Dirección General de Contrataciones Públicas fue creada por la Ley 22 de 2006, sacándola del régimen jurídico administrativo desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas y convirtiéndola en una nueva entidad pública para que forme parte de la Administración Pública Descentralizada panameña, erigiéndola en una entidad pública autónoma, con personalidad jurídica, tal como se determina en el artículo 11 de la citada excerta legal.

7.1.2. Principales funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas:

Las funciones básicas de la Dirección General de Contrataciones Públicas, según el artículo 12, modificado en los numerales 5, 8, 13 y 15 y adicionado en los numerales 16, 17, 18 y 19, por el artículo 6 de la Ley 153 de 2020, de la Ley 22 de 2006, se resumen así:

- Absolver consultas en materia de contrataciones públicas.
- Ordenar la suspensión de trámites realizados.
- Solicitar explicaciones a las entidades.
- Ordenar la realización de procedimientos de selección de contratista.
- Confirmar actuaciones de las instituciones.
- Asesoramiento y capacitación en materia de contratación pública.
- Realizar las licitaciones para convenio marco.
- Resolver, en única instancia, las Acciones de Reclamos que se presenten a los procesos de selección de contratista. Autorizar la declaratoria de excepción del procedimiento de selección de contratistas hasta B/.300,000.00.
- Administrar el Sistema Electrónico Panamá Compras.
- Administrar el Sistema de Registro de Proponentes
- Sancionar a los servidores públicos que infrinjan las normas sobre la contratación pública.
- Confeccionar, estructurar, depurar y actualizar la tienda virtual.
- Fiscalizar que las actuaciones de las entidades licitantes en los procesos de selección de contratistas cumplan con la Ley.
- Exigir a las entidades licitantes, cuando así crea oportuno, la sustentación de cómo logró el precio de referencia y si no se sustenta adecuadamente, suspender el acto antes de la celebración del acto público.
- Desarrollar el Código de Ética en la Contratación Pública.
- Elaborar un Manual Guía de Contrataciones Públicas.
- Elaborar un Pacto de Integridad que deberá ser anexado a toda contratación pública y será parte integrante del pliego de cargos.

7.1.3. La Acción de Reclamo

La Acción de Reclamo es el medio de defensa de que disponen los postores para hacer valer sus derechos contra todos los actos administrativos que emitan las instituciones públicas dentro de los procedimientos de contratación pública y que sean anteriores al acto administrativo decisorio de adjudicación, declaración de deserción o cancelación del acto. Por ejemplo: contra la convocatoria, contra la reunión previa de postores y homologación, contra la presentación de ofertas, contra la apertura de propuestas, contra el rechazo de plano de propuestas, contra la integración de las comisiones evaluadoras o revisoras, contra el informe técnico de dichas comisiones. Este medio de defensa tiene un parecido al recurso de reconsideración, conocido también como gracioso, de reposición, de revocatoria (Brewer-Carias, Allan R., 2016) porque no agota la vía gubernativa como regla general, pero es interpuesto, conocido y decidido en un ente distinto al que contrata, que es la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Procedimiento:

El proceso administrativo que instituye la Ley 22 de 2006, en su artículo 143, modificado por el artículo 64 de la Ley 153 de 2020, lo podemos resumir en los siguientes procedimientos:

- a. Presentada la acción de reclamo, lo cual debe hacerse en el término de un día hábil antes de la fecha del acto de apertura de ofertas, en los contratos de menor cuantía; en los casos de licitación pública o licitación por mejor valor se tendrá en cuenta lo siguiente: No menor de tres días hábiles, antes del día de la celebración del acto de apertura de propuestas, si la cuantía excede de B/50,000.00 y no supera los B/500,000.00 y no menor de cuatro días hábiles, antes del día de la celebración del acto de selección de contratistas, si la cuantía rebasa la suma de B/500,000.00. Si la acción de reclamo es contra el pliego de cargos, sólo lo podrá hacer el interesado que haya participado y firmado el acta en la reunión previa y homologación.

Cuando se interponga contra el Informe de la Comisión Verificadora o Evaluadora, el recurrente debe haber interpuesto la respectiva Acción de Observaciones contra dicho informe ante la correspondiente institución pública, como requisito previo para poder incoar la acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas y sólo se podrá interponer una acción de reclamo en contra de los mencionados informes.

En los casos de Convenios Marcos, el monto de la fianza de acción de reclamo será establecido en el pliego de cargos, el cual no podrá ser inferior a B/500,000.00.

En contra del segundo informe de comisión ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas no es viable la acción de reclamo, salvo que verse sobre parte del informe inherente exclusivamente a los puntos controvertidos realizados en contravención de lo ordenado previamente por la mencionada Dirección General.

- b. Presentada la Acción de Reclamo, la Dirección General de Contrataciones Públicas puede Admitirla o Rechazarla, en el término de dos días hábiles. El efecto es suspensivo.
- c. En el evento que no lo haga en el plazo anterior, se produce el Silencio Administrativo Positivo, es decir, se entiende tácitamente Admitida la reclamación.
- d. Admitida la Acción de Reclamo, se solicita a la entidad pública que celebra el acto público, el respectivo Informe de Conducta, con la remisión del expediente²
- e. La entidad correspondiente debe rendir el Informe de Conducta, con la remisión del expediente del acto de selección de contratista, en el plazo de 3 días hábiles³
- f. La Dirección General de Contrataciones Públicas, ya sea que se admita la acción por silencio administrativo o por decisión escrita, debe conocer decidir la acción de reclamo, en el plazo de 5 días hábiles, con una sólo prórroga de tres días hábiles.
- g. En el evento que dicha Dirección no resuelva el recurso en el plazo determinado en el punto anterior, el expediente pasará a conocimiento decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.
- h. En el supuesto anterior, el Tribunal Administrativo de Contratación Públicas debe decidir el caso en el plazo de 5 días hábiles.
- i. La decisión de la Dirección General de Contrataciones Públicas de admitir, desestimar o decidir, es de única instancia, por tanto contra ella no cabe recurso alguno y surte efectos a partir del día hábil siguiente de su publicación.
- j. La Resolución final queda ejecutoriada en la vía gubernativa en 2 días hábiles, que es el periodo de notificación en el Sistema Panamá Compra.
- k. Forma en que debe presentarse la Acción de Reclamo: La acción de reclamo debe presentarse cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 143-A de la Ley 22 de 2006, adicionado por el artículo 65 de la Ley 153 de 2020, debiendo contener los elementos siguientes:
 - Servidor público u organismo al que se dirige.
 - Nombre, datos generales y firma del interesado, proponente o apoderado cuando aplique, de quien presenta el reclamo.
 - Lo que se solicita.
 - Los hechos en que se basa el reclamo.

² Procedimiento eliminado por el artículo 144 de la Ley 22 de 2006, modificado por el artículo 66 de la Ley 153 de 2020.

³ Procedimiento eliminado en el citado artículo 144 de la Ley 22 de 2006.

- Fundamento de derecho, de ser posible.
- Pruebas que se acompañan.
- Constancia de la presentación de observaciones al informe, en los casos que aplique.
- Fianza de acción de reclamo por valor del 10% del precio de referencia, en los casos establecidos en la Ley.

7.2. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas

7.2.1. Creación

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas fue creado como un Tribunal nuevo, como instancia superior para la revisión de los actos administrativos en materia de Contratación Pública, como instancia final que agota la vía gubernativa, por la Ley 22 de 2006.

Al igual que la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas es una persona jurídica, de naturaleza autónoma, que forma parte de la Administración Pública Descentralizada del Estado panameño, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2, numeral 54, y artículo 136 de la Ley 22 de 2006.

Conforme al artículo 137 de la citada Ley, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas está integrado por tres magistrados, abogados, nombrados por el presidente de la República, con la misma remuneración que devengan los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia. El período es de cinco (5) años, cuyas designaciones se hacen escalonadamente de 2, 3 y cinco años.

7.2.2. Atribuciones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Las facultades fundamentales, conforme al artículo 136 de la Ley 22 de 2006, son las siguientes:

- Conocer en única instancia, del Recurso de Impugnación contra Actos de Adjudicación, de la Declaración de Deserción derivados de los Actos de Selección de Contratistas y actos administrativos que rechazan las propuestas.
- Conocer en Apelación con efecto suspensivo, de los procedimientos de resolución administrativa de contratos, sanción por incumplimiento a los contratistas y contra los actos de las Dirección General de Contrataciones Públicas que imponen las sanciones de multas a los servidores públicos.
- Conocer de la Acción de Reclamo interpuesta contra acto u omisión ilegal o arbitrario ocurrido durante el proceso de selección de contratista, en los casos en que la Dirección General de Contrataciones Públicas no

los resuelva en el plazo de cinco días hábiles, que es el plazo que establece la Ley.

- Las funciones Administrativas instituidas en la Ley: nombrar, fijar salarios, elaborar manuales, etc.
- Conocer de las Resoluciones de la D.G.C.P. sobre sanciones impuestas al Contratista por incumplimiento de contrato.
- Conocer de las Resoluciones de la D.G.C.P. sobre sanciones de multa a los servidores públicos.
- Contra las Resoluciones que rechacen propuestas o contra cualquier acto que afecte la Selección de Contratistas.
- El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas está conformado por tres (3) miembros principales abogados, con sus respectivos suplentes, nombrados por el Presidente de la República y reciben la remuneración de los Magistrados, con categoría de Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (Ley 22, 27 de junio de 2006, artículo 137).

7.2.3. Requisitos para ser Miembros del Tribunal

Para ser miembro del TACP será indispensable que los interesados cumplan obligatoriamente los siguientes requisitos:

- Ser de nacionalidad panameña.
- Haber cumplido 35 años de edad.
- Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- Haber completado un periodo de 3 años del ejercicio de abogado o un cargo que requiere idoneidad de abogado.
- No haber sido condenado por delito doloso ni faltas al Código de Ética Profesional.
- Experiencia comprobada, por lo menos de 3 años en Derecho Administrativo (Ley 22, 27 de junio de 2006, artículo 138).

7.3. Acción de Reclamo.

No obstante que, en el apartado inherente a la Dirección General de Contrataciones Públicas, punto 4.6. 1.3. Presentamos algunos planteamientos relacionados al medio de defensa la Acción de Reclamo, en esta oportunidad deseamos ampliar dicho contenido, temática que presentamos a continuación.

La acción de reclamo es el medio de defensa que la Ley le atribuye a los postores en actos de selección de contratistas, a efecto de que la Dirección General de Contrataciones Públicas, los revise, confirme, modifique, u ordene otra medida antes de que se adjudique o se declare desierto, mediante resolución, el acto respectivo. (Art. 143 de la Ley 22 de 2006). Son objeto de esta acción de reclamo.

Son objeto de esta acción de reclamo, por ejemplo, los rechazo de plano de propuesta por el funcionario que preside el acto público en las instituciones públicas, al tenor de lo establecido en los artículos 53, numeral 5, en materia de licitación pública, artículo 54, numeral 6, en materia de licitación por mejor valor y artículo 56, numeral 8, dentro del procedimiento de licitación por mejor valor con evaluación separada, de la Ley 22 de 2006, la cual debe incoarse hasta el día siguiente hábil al rechazo de plano ante dicha Dirección, la que tendrá hasta tres (3) días hábiles para resolver el reclamo, así como cualquier acto u omisión ilegal o arbitrario materializado en los procesos de selección de contratistas previos a la declaración de adjudicación o deserción del acto público respectivo (Ley 22, 27 de junio de 2006, artículo 143). En estos últimos casos, el plazo para decidir es de cinco (5) días hábiles.

Dentro de esta acción de reclamo, la Dirección General de Contrataciones Públicas puede, en única instancia, resolver las acciones que se presenten en los procesos de selección de contratistas; ordenar la realización de trámites omitidos en dichos procesos, corregir o suspender trámites realizados en contravención a la Ley o su reglamento.

La acción de reclamo, al tenor de lo preceptuado en el artículo 143 de la Ley 22 de 2006, debe hacerse por escrito y contener los siguientes elementos:

- Funcionario u organismo al que se dirige.
- Nombre, generales y firma del reclamante.
- Lo que se solicita o pretende.
- Hechos en que se fundamenta el reclamo.
- Pruebas que se acompañan.
- Fundamento de Derecho, de ser posible.

La regla general es que la acción de reclamo debe resolverse en 5 días hábiles, de acuerdo a lo establecido en el artículo 144 de la Ley 22 de 2006, salvo que se trate del acto de rechazo de plano de propuestas que debe decidirse en tres (3) días hábiles.

7.4. Recurso de Impugnación.

El Recurso de Impugnación se interpone contra los actos de adjudicación o deserción en los procesos de selección de contratista; así como también en contra de las resoluciones de las instituciones públicas que rechazan las propuestas, salvo el rechazo de plano de propuestas que es de competencia de la Dirección General de Contrataciones Públicas, a través de la acción de reclamo, tal como lo establece el artículo 136 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con lo establecido en los artículos 53, numeral 5, 54, numeral 6 y 56, numeral 8, de la citada excerta legal.

7.4.1. Inicio del Procedimiento.

Para dar inicio al proceso administrativo del Recurso de Impugnación debe cumplirse con lo siguiente:

- Cuando se adjudique un acto de selección de contratista, se declare desierto un acto, se rechace una propuesta por parte de la institución que celebra el acto público o se emita un acto que afecte la selección objetiva del contratista, la parte agraviada, podrá interponer, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de dicha resolución a través del Sistema Panamá Compras y en el Tablero de la entidad contratante el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. La presentación de dicho recurso suspende la ejecución del acto impugnado. Con la presentación del recurso deben acompañarse las pruebas, las cuales se anunciarán al momento de la formalización del recurso y acompañarse la Fianza de Recurso de Impugnación establecida en el artículo 116 de la Ley 22 de 2006 (Ley 22, 27 de junio de 2006, artículo 148)

7.4.2. Reparto.

- El reparto del expediente que ingrese a dicho Tribunal, lo hará la Secretaría General de dicho Tribunal, en forma inmediata, y esta acción constituye un acto administrativo.
- El reparto se hace de acuerdo al orden alfabético de apellidos. El Magistrado a quien se le asigne el expediente será el ponente del recurso y deberá tramitarlo hasta ponerlo en estado de ser decidido en sala de acuerdo.

7.4.3. Admisión y Traslado. (Art. 128 Ley 22 de 2006)

- Una vez el Tribunal admite, lo cual debe hacer en el plazo de 2 días hábiles, o rechazar el Recurso, le dará traslado de copia integra del mismo a la entidad correspondiente, notificando la suspensión del acto impugnado.
- La entidad demandada debe rendir informe de conducta en un término no mayor de 3 días hábiles, plazo que puede ser prorrogado hasta 5 días hábiles por las causas taxativas establecidas en la Ley.

Si no se materializan, en el plazo externado, los actos administrativos de admisión o rechazo del Recurso, se produce el silencio Administrativo con efecto positivo; es decir, se admite el recurso.

Cualquier persona puede concurrir y presentar un alegato en interés de la Ley o particular.

7.4.4. Pruebas, Alegatos y Decisión

- Cuando se aleguen aspectos que requieran prácticas de pruebas, se abrirá a pruebas por el término de diez (10) días hábiles y un término común de dos (2) días hábiles para alegatos. Se falla en (10) días hábiles posteriores. El plazo máximo para fallar es de 60 días hábiles.

- Cuando el recurso recaer solamente sobre tópicos jurídicos, el magistrado ponente redacta el Proyecto de Resolución y lo remite al resto de los miembros por el término de dos (2) días hábiles para realizar observaciones. El Tribunal deberá fallar en diez (10) días hábiles.
- El Tribunal podrá decretar de oficio las pruebas e informes que estime conveniente.
- En el evento que pase el período máximo de 60 días hábiles sin que recaiga decisión escrita sobre el recurso de impugnación, se produce el silencio negativo, es decir, se entiende confirmada la decisión de la institución que celebra el acto público.

7.4.5. Contenido de la Decisión y Agotamiento de la Vía Gubernamental

La decisión del Tribunal después de analizar los hechos y derechos puede comprender lo siguiente:

- Confirmar lo actuado por la entidad correspondiente.
- Modificar lo actuado por la entidad correspondiente.
- Revocar lo actuado por la entidad correspondiente y restablecer el derecho violado.
- Anular lo actuado por la entidad contratante, las decisiones se adoptan por unanimidad o por mayoría de dos tercios (2/3).
Las decisiones se notifican mediante su publicación en Panamá Compras y en el Tablero de Anuncios
- La vía gubernativa es agotada con la publicación de la Resolución que resuelve el Recurso de Impugnación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "Panamá Compras", por dos días hábiles. (Art. 145 Ley 22 de 2006).
- Contra dicha Resolución pueden invocarse los Recursos: Contencioso Administrativo ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Todos los recursos de impugnación deben ser interpuestos por apoderados legales. Igualmente los recursos de apelación y todas las reclamaciones con cuantía superiores a B/50,000.00., tal como lo determina el artículo 150 de la Ley 22 de 2006.

7.5. Recurso de Apelación.

7.5.1. Objeto del Recurso de Apelación.

El Recurso de Apelación puede interponerse contra las resoluciones administrativas que resuelven los contratos administrativos por incumplimiento del contratista, las resoluciones que sancionan a los contratistas por

incumplimiento y contra las resoluciones emitidas por la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante las cuales se sanciona con multa a los servidores públicos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 136 de la Ley 22 de 2006.

Las entidades públicas tienen la potestad de extinguir los contratos administrativos, en los casos de materializarse las causales de Resolución Administrativa, contenidas en el artículo 126 de la Ley 22 de 2006, para lo cual debe cumplir el procedimiento instituido en los artículos 128 y 129 de la citada Ley.

Cuando ello se da, la Resolución que resuelve un Contrato Administrativo por incumplimiento del contratista, puede ser impugnada mediante el Recurso de Apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 126 y concordantes de la Ley 22 de 2006. Conforme a la Ley 56 de 1995, dicha Resolución era irrecurrible.

De acuerdo con los artículos 130 y 131 de la Ley 22 de 2006, las instituciones públicas cuando declaran la resolución administrativa de los contratos por incumplimiento del contratista, pueden también, sancionar a los contratistas, con multas, que pueden ir de 1% al 15% del valor total del contrato o con la sanción de inhabilitación para participar en actos públicos o ser contratistas con el Estado, por los siguientes plazos: De 3 meses a 1 año, si los contratos tienen cuantías hasta B/50,000.00; de 1 a 2 años, con cuantías mayores de B/50,000.00 hasta B/300,000.00; de 2 a 3 años, si los contratos tienen cuantías de más de B/300,000.00 hasta B/3,000.000.00; de 3 a 4 años si la cuantía es más de B/3,000.000.00 hasta B/10,000.000.00 y de 4 a 5 años, si el monto rebasa la suma de B/10,000,000.00.

7.5.2. Procedimiento.

La tramitación de la apelación contra las resoluciones mencionadas debe surtirse cumpliendo con el siguiente procedimiento:

- Anuncio y sustentación de la apelación: La Formalización debe hacerse ante el ente público que celebra el acto de selección de contratista y la Sustentación de este ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, ambas acciones dentro de los cinco (5) días posteriores a la notificación del acto que se impugna.
- Debe hacerse ante la entidad pública respectiva, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la Resolución que resuelve el contrato administrativo.
- El Recurso debe sustentarse dentro del mismo plazo ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.
- Se concede en el efecto suspensivo la Apelación.

- La entidad pública debe remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas dentro de los dos (2) días hábiles (Ley 22, 27 de junio de 2006, artículo 149).
- Pruebas.
 - Vencido el plazo anterior, el Tribunal examinará las pruebas y descargos.
 - Son admisibles las Pruebas; aducidas y no practicadas, contra pruebas y las que versen sobre hechos sobrevinientes; así como aquellas que ordena el Tribunal.
- Decisión:
 - El tribunal fallará dentro de los 10 días hábiles siguientes.
 - La decisión del Tribunal agota la vía gubernativa, después de publicada la Resolución respectiva en el Sistema Panamá Compras y en los tableros respectivos, por el término de dos (2) días hábiles y queda expedita la vía Contenciosa Administrativa ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior implica, que no sólo la Resolución que decide el Recurso de Impugnación, sino también la Resolución Administrativa que resuelve el Recurso de Apelación, tal como lo determina el artículo 152 de la Ley 22 de 2006, agotan la Vía Gubernativa y deja el paso expedito para las acciones o medios de defensa contencioso administrativos ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, conoce de las siguientes acciones contenciosas administrativas: Nulidad, Plena Jurisdicción, Validez, Interpretación, Viabilidad Jurídica, Defensa de los Derechos Humanos, Indemnización de Daños y Perjuicios contra el Estado y Advertencia o Consulta de Ilegalidad (Palacios Aparicio, Luis Alberto, 2004).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 22 de 2006, las resoluciones que deciden los recursos de impugnación o de apelación son de obligatorio acatamiento para las instituciones públicas que emitieron el acto administrativo impugnado y están obligadas a cumplirlas dentro del plazo de 15 días hábiles, contados a partir de que dichas resoluciones fueron notificadas.

Bibliografía

Brewer-Carias, Allan R. (2016). *Principios del Procedimiento Administrativo*. Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

Ministerio de Economía y Finanzas. (27 de junio de 2006). *Ley 22 "Que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020"* (Vols. Artículo 59, 73, 76, 77, 137, 138, 143, 148, 149). Panamá: G.O. 29107-A.

Olivera Toro, Jorge. (1976). *Manual de Derecho Administrativo* (227 ed.). México: Editorial Porrúa.

Palacios Aparicio, Luis Alberto. (1984). *Derecho Administrativo* (Vol. Tomo II). Panamá: Editorial Universitaria de la Universidad de Panamá.

Palacios Aparicio, Luis Alberto. (2004). *Derecho Procesal Administrativo*. Panamá: Editorial Universitaria. Universidad de Panamá.