

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

Expediente: 1049-19.

Vista Número 699

Panamá, 01 de abril de 2022

La firma forense MR Legal & Consultants, actuando en nombre y representación de **Sicarelle Holdings, Inc.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 014-JD-19 de 6 de junio de 2019, emitida por el **Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**; y su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso descrito en el margen superior, momento procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestra contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que esa Corporación de Justicia declare nula, por ilegal, la Resolución No.014-JD-19 de 6 de junio de 2019, emitida por el **Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**; y su acto confirmatorio la Resolución No. 174-2019 Pleno/TACP de 16 de septiembre de 2019, dictada por el **Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas**, y que como consecuencia de tal declaratoria de ilegalidad, solicita el restablecimiento del derecho subjetivo que aduce le fue lesionado por la actuación de la entidad demandada, mediante la siguiente declaración:

“ ...

(1) Declarar **DESIERTO** el Acto Público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor N° 2018-2-02-0-08-LV-007742, '**SERVICIO ESPECIALIZADO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LA TERMINAL 1, TERMINAL DE CARGA, EDIFICIOS ANEXOS Y ÁREAS ALEDAÑAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN**', emitida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.** en razón que ninguno de los proponentes cumplió con lo establecido en los requisitos obligatorios del Pliego de Cargos." (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En esta ocasión, nos permitimos reiterar el contenido de la Vista Número 1327 de 24 de

septiembre de 2021, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando que no le asiste la razón a la empresa **Sicarelle Holdings, Inc.**, en cuanto a su pretensión, por las siguientes consideraciones.

La apoderada judicial de la sociedad **Sicarelle Holdings, Inc.**, alega que el **Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**, al realizar la evaluación de las cuatro (4) propuestas inadvirtió que ninguno de los proponentes cumplía con los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos, que son de obligatorio cumplimiento, en este caso en particular, no se verificó el documento denominado "carta de presentación ejecutiva de empresa", a través del cual se describe la organización de la misma y la descripción del personal técnico requerido para realizar las tareas; y además en el desglose de precios se omitió totalizar los puntos de cada actividad; situación por la que estima que la entidad demandada, al pasar por alto estos aspectos indispensables, infringió el principio de imparcialidad que debe regir en el proceso de selección de contratista consagrado en el artículo 28 (numeral 3) del Texto Único de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que ordenó sistemáticamente la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública (Cfr. fojas 19-25 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que consta en autos, la Comisión Evaluadora, analizó la propuesta de la sociedad **Sicarelle Holdings, Inc.**, cuya oferta económica fue de cuatro millones setecientos noventa y cinco mil setecientos catorce balboas con ochenta y tres centésimos (B/4,795,714.83) (Cfr. foja 89 del expediente judicial).

Cabe agregar que, después de la verificación realizada a la empresa **Sicarelle Holdings, Inc.**, se concluyó que ésta no cumplía con los requisitos y documentos exigidos en el Pliego de Cargos de la Licitación Pública No. 2018-2-02-0-08-LV-007742, para el proyecto "*Servicio Especializado de Aseo y Limpieza de la Terminal 1, Terminal de Carga, Edificios Anexos y Áreas aledañas del Aeropuerto Internacional de Tocumen*", específicamente en los siguientes puntos:

"Punto No.3. REQUISITOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS EXIGIDOS: El proponente presentó Declaración de Acciones Nominativas, sin embargo, no aportó la Certificación de la Presentación ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, de la declaración jurada del Agente Residente, Presidente o quién delegue la Junta Directiva, tal como lo exigía el Pliego de

Cargos y el artículo 35 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 61 de 27 de septiembre de 2017.

Punto No.4. OTROS REQUISITOS: En referencia a la Lista de Desglose de Precios Unitarios y Totales, el Representante Legal del proponente únicamente firmo la última página del listado, incumpliendo con el requisito del Pliego de Cargos, el cual indicaba que cada página del listado debía ser firmada.” (Cfr. foja 90 del expediente judicial).

Por otro lado, resulta importante mencionar que, al finalizar la Primera Etapa de Ponderación, la Comisión Evaluadora observó que sólo una propuesta cumplía con los Requisitos Mínimos Obligatorios, de ahí que, en la Segunda Etapa de Ponderación se procedió a evaluar la propuesta del Consorcio Manuquinsa – Metro Waste Cleaning Hub., arrojando el siguiente resultado, tal como se indica en la Resolución No.045-AL de 15 de marzo de 2019 (Cfr. foja 177 del expediente judicial:

Cuadro Final de Ponderación			
RENGLÓN		SUB PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
CAPACIDAD FINANCIERA	Carta de Financiamiento Bancario	50	100
	Referencia Bancaria	50	
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	Cuatro (4) Supervisores Generales	25	60
	Un (1) Gerente del Servicio de Mantenimiento	25	
	Listado del Personal mínimo para garantizar la eficiencia del servicio	10	
ASPECTOS TÉCNICOS	Equipo Mecanizado	150	390
	Procesos (Plan de Trabajo)	90	
	Experiencia de la empresa	150	
PROPUESTA ECONÓMICA		449.99	449.99
PUNTAJE FINAL		999.99	999.99

En ese mismo sentido, se desprende del informe de la Comisión Evaluadora emitido a través de la Resolución No.045-AL de 15 de marzo de 2019, mediante la cual se resuelve declarar que las cartas expedidas a favor del Consorcio Manuquinsa – Metro Waste Cleaning Hub., cumplían con los requisitos del Punto 12 del Pliego de Cargos de la Licitación Pública No. 2018-2-02-0-08-LV-007742, al indicar lo siguiente:

“Experiencia de la empresa, dos (2) cartas de experiencia por parte de Clientes gubernamentales y/o Privados, que certifiquen que el proponente ha realizado proyectos y/o servicios de limpieza y en donde se demuestre que cuenta con al menos cinco (5) años de experiencia en la limpieza de edificaciones de alto tráfico de personas, por ejemplo centros comerciales, hospitales, centro

educativos de un área de piso no menor a 70,000 metros cuadrados cada una. (Requisito ponderable).” (Cfr. fojas 177 y 179 del expediente judicial).

Frente a dicha situación, el día 9 de mayo de 2019, la empresa **Sicarelle Holdings, Inc.**, interpuso acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, en contra del informe parcial de la Comisión Evaluadora, por considerar que debía evaluarse en su totalidad la propuesta del Consorcio Manuquinsa – Metro Waste Cleaning Hub., tal como consta a foja 199 del expediente judicial; sin embargo, mediante la Resolución No.DF-463-2019 de 28 de mayo de 2019, la entidad antes mencionada, resuelve confirmar lo actuado por la citada Comisión en su informe de 19 de noviembre de 2018, en cuanto a lo reclamado por la sociedad demandante, en el sentido que:

“Que al revisar el dictamen proferido por la Comisión Evaluadora a través de su informe de 19 de noviembre de 2018, se advierte que los proponentes **SICARELLE HOLDINGS, INC.** y **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, no cumplen con el Punto N° 4 de los ‘Otros Requisitos’ del Pliego de Cargos Electrónico, por motivos distintos a la no colocación de valores en los sub-totales para cada renglón del Desglose de Precios.

Que al revisar el Desglose de Precios aportado por el proponente **CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB.**, se aprecia que este, al igual que sucede con el Desglose de Precios aportado por la empresa **SICARELLE HOLDINGS, INC.**, no presenta sub-totales para cada ítem de forma individual para los siguientes renglones, excepto para el renglón de limpieza de calles internas, aceras y estacionamientos públicos y restringidos:

- Literales A, B y C de Limpieza General de ÁREAS-Terminal 1
- Literales A y B de Edificio de Servicios Públicos
- Literales A, B y C de Edificio de Mantenimiento
- Literales A, B, C, D y E de Terminal de Carga

Que no obstante lo anterior, esta Dirección es del criterio que el requisito obligatorio *in examine*, no exige de forma expresa que el Desglose de Precios presente los sub-totales para cada renglón; por consiguiente, la verificación llevada a cabo por la Comisión, en relación a la Propuesta de **CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB.**, se ajusta a lo dispuesto en el Pliego de Cargos.

Que en relación a las Propuestas de **SICARELLE HOLDINGS, INC.** y **CONSORCIO LIMPIEZA INTERNACIONAL DE TOCUMEN**, esta Dirección reitera las consideraciones vertidas en el párrafo que antecede; no obstante, en relación al Principio de Economía Procesal, las normas que regulan la Licitación por Mejor Valor y como quiera que la Comisión ha dictaminado el incumplimiento del Requisito Obligatorio N°4 por otros motivos distintos a la no indicación de monto en el espacio de sub-total, así como de otros detallados en el Informe de Evaluación, por parte de ambos Proponentes, el resultado del análisis llevado a cabo por la Comisión, no sería distinto.” (Cfr. foja 191 del expediente judicial).

Por otro lado, una vez emitida la Resolución No.014-JD-19 de 6 de junio de 2019, a través de la cual se le adjudicó a la empresa Consorcio Manuquinsa – Metro Waste Cleaning Hub, la Licitación por Mejor Valor número 2018-2-02-0-08-LV-007742, para el proyecto “*Servicio Especializado de Aseo y Limpieza de la Terminal 1, Terminal de Carga, Edificios Anexos y Áreas aledañas del Aeropuerto Internacional de Tocumen*”, la sociedad Consorcio Limpieza Internacional de Tocumen, S.A., interpuso contra dicho acto un recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Cfr. fojas 38-62 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el mencionado Tribunal Administrativo, a través de la Resolución No.174-2019 Pleno/TACP de 16 de septiembre de 2019, (Decisión), por cuyo conducto se confirma la Resolución No.014-JD-19 de 6 de junio de 2019, realizó un análisis de las propuestas presentadas por todos los proponentes, incluida la empresa **Sicarelle Holdings, Inc.**, indicando en ese sentido lo siguiente:

“...SICARELLE HOLDINGS, INC., no aportó Certificación de la presentación ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, de la Declaración Jurada del Agente Residente, Presidente o quién delegue la Junta Directiva, tal como lo exigía el Pliego de Cargos y el artículo 35 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 61 de 27 de septiembre de 2017, lo anterior descartaba dicha propuesta, imposibilitando a que el proponente pasare una Segunda Etapa de Ponderación.

Mientras que al verificar la propuesta del CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB, quien presentó una oferta económica de CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CATORCE BALBOAS CON 83/100 (B/4,795,714.83), cumplía con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el Pliego de Cargos, razón por la cual realizó el procedimiento de Ponderación descrito en el Pliego de Cargos, al respecto de los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros. Dicho ejercicio arrojó un Puntaje Final de 999.99.

Dentro de la parte motiva de la Resolución No. 174-2019 Pleno/TACP de 16 de septiembre de 2019, el Tribunal de Contrataciones Públicas concordó con la Comisión Evaluadora, en relación a la puntuación obtenida, considerando que se cumplió a cabalidad con los requerimientos establecidos y era precisa la Adjudicación.” (Cfr. foja 96 del expediente judicial).

Todo lo anteriormente expuesto, permite establecer que la Comisión Evaluadora aplicó los criterios solicitados en el Pliego de Cargos de la Licitación Pública No. 2018-2-02-0-08-LV-007742, para el proyecto “*Servicio Especializado de Aseo y Limpieza de la Terminal 1, Terminal de Carga,*

Edificios Anexos y Áreas aledañas del Aeropuerto Internacional de Tocumen", y lo establecido en la normativa que rige la materia de Contrataciones Públicas.

Incluso, ha quedado demostrado que las alegaciones vertidas por la actora en sustento de su pretensión, ya han sido materia de examen tanto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, como del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el sentido que se verificaron los requisitos del Punto 12 del Pliego de Cargos de la Licitación Pública No. 2018-2-02-0-08-LV-007742, que se refiere a la experiencia de la empresa comprobada a través de dos (2) cartas que certifican que el proponente ha realizado proyectos y/o servicios de limpieza y en donde se demuestre que cuenta con al menos cinco (5) años de experiencia en la limpieza de edificaciones de alto tráfico de personas, por ejemplo centros comerciales, hospitales, centro educativos de un área de piso no menor a setenta mil (70,000) metros cuadrados cada una; y el Punto 4 del mencionado Pliego de Cargos, que guarda relación con la colocación de valores en los sub-totales para cada renglón del Desglose de Precios en los puntos de cada actividad; situación por la que los cargos de infracción aducidos por la demandante respecto a los artículos 16 (numeral 3), 28 (numeral 3), 33 (numeral 5), 54 (numeral 10) y 37 del Texto Único de la Ley 61 de 27 de septiembre de 2017, que ordenó sistemáticamente la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, no se han producido y así debe ser declarado por la Sala Tercera al dictar el fallo final.

Actividad Probatoria.

La Sala Tercera emitió el **Auto de Prueba N°125 de 14 de febrero de dos mil veintidós (2022)**, por medio del cual **admitió** a favor de la actora los documentos visibles a fojas 33, 34, 35 a 36, 37, 38 a 62, 63 y 70 a 75 del expediente judicial los cuales fueron incorporados con su demanda, y aquellos que fueron solicitados con fundamento en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943.

Igualmente se admitieron los documentos que reposan en las fojas 99, 100 a 137, 138 a 155, 156 a 158, 159 a 160, 161 a 162, 175 a 179, 180 a 182, 195 a 200, 214 a 228, y 229; y el cuadernillo identificado como "Licitación Pública No. 2018-2-02-0-08-LV-007742...", que se adjuntaron con el informe de conducta rendido por la entidad demandada (Cfr. foja 329 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, vale la pena destacar que **se admitieron las pruebas documentales aportadas por el tercero interesado**, las que se encuentran visibles en las fojas 247, 248, 249, 250 a 251, 252, 253 a 255 y 256 a 260 del infolio judicial, las que guardan relación con la existencia y representación del Consorcio Manuquinsa – Metro Waste Cleaning Hub, así como el **Contrato No.041/19**, suscrito el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), entre el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. y dicha empresa.

Por otra parte, esta Procuraduría adujo una (1) prueba de informe dirigida a la entidad demandada, para que la misma certificara a la Sala Tercera: “...**la vigencia del Contrato N°041/19, suscrito el treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020), entre el ‘AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.’, y el ‘CONSORCIO MANUQUINSA – METRO WASTE CLEANING HUB’.**” (Cfr. fojas 329-330 del expediente judicial).

El Tribunal, por medio del Oficio No.513 de 24 febrero de 2022, le solicitó al **Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el presente caso, así como la información relacionada con la vigencia del contrato.

En este escenario, es importante destacar en lo que respecta al requerimiento solicitado a la entidad demandada a la que nos hemos referido en el párrafo que precede, dicha información fue enviada al Tribunal a través de la Nota No.159-2022-AL de 21 de marzo de 2022, y se adjuntó el expediente completo que guarda relación con la Resolución No.014-JD-19 de 6 de junio de 2019, que se acusa de ilegal (Cfr. foja 335 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el **Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**, remitió la información a que se refiere a la prueba de informe, indicando lo siguiente:

“CERTIFICACIÓN CONTRATO 041-19 Y SUS ADENDAS

SERVICIO ESPECIALIZADO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LA TERMINAL 1, TERMINAL DE CARGA, EDIFICIOS ANEXOS Y ÁREAS ALEDAÑAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN.

Certificamos que el contrato N°041/19 y sus adendas referentes al **‘SERVICIO ESPECIALIZADO DE ASEO Y LIMPIEZA DE LA TERMINAL 1, TERMINAL DE CARGA, EDIFICIOS ANEXOS Y ÁREAS ALEDAÑAS DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN’**, suscrito con el **Consortio Manuquinsa–Metro Waste Cleaning Hub**, mantiene una duración total de **33 meses**, contados a partir del día **01 de septiembre de 2019 al 31 de mayo de 2022.**

041-19	Meses	Periodo Inicial	Periodo Final
Contrato Original	24	1 de septiembre de 2019	31 de agosto de 2021
Adenda 1	3	1 de septiembre de 2021	30 de noviembre de 2021
Adenda 2	6	1 de diciembre de 2021	31 de mayo de 2022
Total	33	1 de septiembre de 2019	31 de mayo de 2022

(Fdo) Arq. Carlos Arias
 Vicepresidente de Mantenimiento
 Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A." (Cfr. foja 335 del expediente judicial).

En opinión de esta Procuraduría, a través de la prueba de informe, queda demostrado, que aunque no se ha producido una revocatoria expresa de la Resolución No.014-JD-19 de 6 de junio de 2019, a través de la cual se le adjudicó a la empresa Consorcio Manuquinsa – Metro Waste Cleaning Hub, la Licitación por Mejor Valor número 2018-2-02-0-08-LV-007742, para el proyecto “*Servicio Especializado de Aseo y Limpieza de la Terminal 1, Terminal de Carga, Edificios Anexos y Áreas aledañas del Aeropuerto Internacional de Tocumen*”; lo cierto es, que **el contrato de servicios al que nos hemos referido culminará el 31 de mayo de 2022, de ahí que consideramos que cuando el Tribunal entre a realizar el examen de la presente acción que guarda relación con dicho acto administrativo, este habrá surtido sus efectos legales al haber transcurrido el periodo correspondiente, por lo cual nos encontraremos ante un acto consumado que se concretó, así pues se producirá lo que en Derecho se conoce como el fenómeno jurídico de sustracción de materia**; de manera que, cuando el objeto litigioso desaparece, como en el caso que nos ocupa por haber perdido su vigencia, **al cumplirse con el término de la contratación de los servicios prestados por la empresa Consorcio Manuquinsa – Metro Waste Cleaning Hub, este carece de materia justiciable.**

En cuanto a las pruebas admitidas a favor de la recurrente, esta Procuraduría observa que **no logran** confirmar las aseveraciones hechas por la empresa **Sicarelle Holdings, Inc.**, en cuanto a que el Consorcio Manuquinsa – Metro Waste Cleaning Hub no cumplía con los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos, y en ese sentido, considera se debe declarar desierto el Acto Público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor N° 2018-2-02-0-08-LV-007742, “*Servicio Especializado de Aseo y Limpieza de la Terminal 1, Terminal de Carga, Edificios Anexos y Áreas aledañas del Aeropuerto Internacional de Tocumen*”; no obstante, de las constancias

procesales se advierte que la Comisión Evaluadora aplicó los criterios solicitados en el Pliego de Cargos para el acto público antes mencionado, así como en lo establecido en la normativa que rige la materia de Contrataciones Públicas; por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021), señalando en torno al mismo lo siguiente:

“En este orden de ideas igualmente debemos, tener presente que a las partes les incumbe demostrar los hechos y al Juez dispensar el Derecho, o sea, el ‘onus probandi’ contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial, que a la letra dice: ‘...’

...
En efecto, este Principio obliga al actor probar lo que pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por éste dentro de la demanda, tal como lo establece el Código Judicial.”

La jurisprudencia transcrita viene a confirmar el deber que tiene toda persona que recurre a esta Jurisdicción, de probar lo que pide, ello a los efectos que se le pueda aplicar el principio de Tutela Judicial Efectiva, cosa que no ha ocurrido en este caso.

En virtud de los planteamientos expuestos anteriormente, somos del criterio que al analizar el expediente de marras, se hace palpable que el caudal probatorio inserto presta mérito suficiente para negar todas las pretensiones de la demanda; motivo por el cual, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No. 014-JD-19 de 6 de junio de 2019, emitida por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**; y su acto confirmatorio, y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la empresa demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardiola
Secretaría General