



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

Expediente N°: 212-2022

Recurrente: COMUNICACIONES DELTA, S.A. (CODESA)

Acto Impugnado: Resolución No. 273-2022-DG-DJ-AAC del 15-09-2022, por la cual la Autoridad de Aeronáutica Civil, adjudicó el acto público N° 2022-1-38-0-08-LV-012511.

Magistrado Sustanciador: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN N°211-2022-PLENO/TACP de 18 de octubre de 2022 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado a través de la Ley 153 de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia el recurso de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 (D.E. 439 de 2020), por el cual se reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 y 240, establece las condiciones y requisitos para la presentación del recurso de impugnación con indicación expresa de los documentos que deben acompañar el libelo del recurso.

I. ANTECEDENTES.

El día 26 de abril de 2022, la Autoridad de Aeronáutica Civil en adelante (AAC), publicó a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el aviso de convocatoria y el pliego de cargos, para la celebración del acto público, bajo el procedimiento de Licitación por Mejor Valor No. 2022-1-38-0-08-LV-012511, el cual se refiere al "SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS A. GELABERT", con precio de referencia de UN



MILLÓN CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 CÉNTESIMOS (B/. 1,050,000.00); cuya recepción de ofertas, conforme el registro electrónico del acto público en mención fue programado para el día 09 de junio de 2022, hasta las 10:00 a.m. y la apertura de las propuestas a las 10:01 a.m., de ese mismo día, el cual asistieron varios proponentes de acuerdo con el Acta de Apertura:

II. Propuestas						
No.	Proponentes	Hora	Formato [Propuesta Electrónica o Presencial]	Oferta	Fianza Propuesta (Cuando aplique)	Aceptada/Rec h azada de Plano
1.	INGESoft PANAMA S.A.	09-06-2022 09:22 a.m.	ELECTRONICA	B/. 1,000,000.00	APLICA	
2.	COMUNICACIONES DELTA S.A (CODESA)	08-06-2022 08:00 p.m.	ELECTRONICA	B/. 954,870.00	APLICA	
3.	ROHDE & SCHWARZ COLOMBIA S.A.S.	09-06-2022 09:55 a.m.	ELECTRONICA	B/. 829,334.00	APLICA	
III. Precio de Referencia						
Precio de Referencia: B/. 1,050,000.00						
Ren No.	Descripción			Precio de Referencia		
1.	"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS A. GELABERT"			B/. 1,050,000.00		

Seguidamente, previa evaluación de las ofertas por parte de la Comisión Evaluadora; la entidad licitante [AAC] resolvió adjudicar el acto público 2022-1-38-0-08-LV-012511, referente al "SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS A. GELABERT", mediante Resolución No. 273-2022-DG-DJ-AAC del 15-09-2022 a la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A., por un precio propuesto de UN MILLÓN DE BALBOAS CON 00/100 (B/. 1,000,000.00).

Por su parte, el Licenciado Ezequiel Reales, en calidad de apoderado especial de la empresa COMUNICACIONES DELTA, S.A.(CODESA) en adelante el recurrente, presentó en tiempo oportuno Recurso de Impugnación en contra de la Resolución No. 273-2022-DG-DJ-AAC del 15-09-2022, a través del cual la entidad adjudicó el acto público N° 2022-1-38-0-08-LV-012511, visible de foja 016 a 022 del expediente del Tribunal.

II. ADMISIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN.

Surtidos los efectos que exige la normativa aplicable al recurso de impugnación, el Tribunal procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley y su reglamento, admitiendo el mismo a través de la Resolución No. 168-2022/TACP de 27 de septiembre de 2022 (Admisión), visible de fojas 034 a 036 del expediente del Tribunal.

III. PRETENSIONES DEL RECURRENTE.

La parte recurrente, fundamentó su escrito en los siguientes hechos:

" ...

CUARTO: Que, el día diecisiete (17) de junio de 2022 se publicó el Informe de la Comisión Evaluadora para el acto en referencia donde deja constancia la comisión que mi representado Comunicaciones Delta, S.A., (CODESA) no cumplió con algunos de los requisitos mínimos obligatorios en cuanto a lo siguiente:



1. No cumple con el formulario #4
2. No certifica que MANTIENE una cuenta de seis cifras media".

QUINTO: Que el pliego electrónico de cargos indica en el Punto 9 de Otros Requisitos de Obligatorio Cumplimiento lo siguiente:

"Carta de referencia bancaria. El proponente deberá presentar para su posterior ponderación, una carta de referencia bancaria expedida por una empresa financiera regulada por el Ministerio de Comercio e Industrias o una entidad bancaria, regulada por la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá, en la que conste el capital MANEJADO, y el cual debe indicar TIPO DE CUENTA, por un monto mínimo de seis (06) cifras medias. (Formulario NO 4). En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarla".

En ese sentido, los elementos para calificar este requisito son:

- a. La presentación de la Carta de Referencia Bancaria para su posterior ponderación.
- b. Que la Carta de Referencia Bancaria provenga de una empresa financiera regulada por Ministerio de Comercio o una entidad bancaria regulada por la Superintendencia de Bancos.
- c. Debe constar el Capital Manejado.
- d. Se debe indicar el Tipo de Cuenta.
- e. El monto manejado debe de ser por un mínimo de 06 cifras medias y al lado se indica que se tiene que ver el Formulario 4.

SEXTO: Que, se trata de un requisito que el pliego de cargos lo tiene registrado como requisito ponderable y el cual tiene un valor de dos (02) puntos, por lo que solo se debió considerar su cumplimiento en cuanto a la presentación y el contenido ser considerado como un criterio de evaluación. El requisito indica tácitamente "que es para su posterior ponderación" lo que sugiere que se le va a revisar para ver si es acreedor o no a los dos (02) puntos.

SÉPTIMO: Que, si trata entonces de calificar el cumplimiento del requisito exigido en el punto 9 de pliego de cargos electrónico del acto en comento, la empresa de nuestro representado cumplió con lo exigido en los siguientes termino de acuerdo a los elementos contenido en el requisito así:

- a. La presentación de la Carta de Referencia Bancaria; se presentó.
- b. Que la Carta de Referencia Bancaria provenga de una empresa financiera regulada por Ministerio de Comercio o una entidad bancaria regulada por la Superintendencia de Bancos; la Carta de Referencia Bancaria proviene de una entidad bancaria regulada por la Superintendencia de Bancos.
- c. Debe constar el Capital Manejado; la Carta indica que la empresa de nuestro representado ha MANEJADO facilidades de crédito por siete cifras bajas.
- d. Se debe indicar el Tipo de Cuenta; como se trata de MANEJO de facilidades crediticia, esta ópera a través de una cuenta bancaria tipo Cuenta Corriente.
- e. El monto manejado debe de ser por un mínimo de 06 cifras medias y al lado se indica que se tiene que observar el Formulario 4; facilidades de crédito por siete cifras bajas.



OCTAVO: Que el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la ley 153 de 8 de mayo de 2020 reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 expresa los siguiente:

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

NOVENO: Que nuestro representado cumple con el punto # 9 de Otros Requisitos de Obligatorio Cumplimiento del Pliego de Cargos, por cuanto presenta la Carta de Referencia Bancaria en la cual se presentan los elementos que exige el requisito examinado. Lo primero, que haya MANEJADO un mínimo de seis cifras bajas. Obsérvese que el requisito no expresa que MANTENGA un mínimo de seis cifras bajas, sino que haya manejado. En el concepto de manejo se entiende movilidad.

La palabra MANTENGA en concepto bancario significa que lo tenga en una cuenta. Para todos los efectos, el manejar una facilidad de crédito se hace a través de una cuenta corriente. La Comisión confunde los verbos que expresa el requisito, por tal razón no puede calificar a mi representado como que incumplió con el requisito, puesto que yerra de salida con la calificación del verbo que rige la conducta.

En el tenor de los hechos la Carta de Referencia Bancaria de nuestro representado si cumple con lo solicitado y lo que vemos aquí es un error conceptual por parte de la comisión, que de manera subjetiva a calificado el requisito, más allá que el requisito puede tildarse de confuso.

DÉCIMO: Que, en cuanto al formulario, el requisito sugiere ver, no cumplir con el formulario. La Dirección General de Contrataciones Públicas, ya se ha manifestado sobre ello, en cuanto a que el documento es un modelo. En el cual no es estricto su cumplimiento, es decir, que lo que realmente se quiere conocer con ello es si la empresa cuanta o no con la solvencia necesaria para cumplir con el compromiso adquirido, nuestra empresa ha demostrado con la Carta que tiene esas facilidades monetarias para cumplir con el compromiso que vaya a adquirir.

En el tenor de los hechos nuestra Carta si cumple con lo solicitado y lo que vemos aquí es un error conceptual por parte de la entidad licitante al momento de pedir la referida CARTA.

DECIMO PRIMERO: Que, si la comisión evaluadora considera que nuestro representado no cumple, entonces lo mismo debe decir en relación a la Carta de Referencia Bancaria presentada por la empresa INGESOFT PANAMA, S.A. En el análisis forma de los elementos, esta indica lo siguiente.

"MANTIENE" "Dos cuentas corrientes con saldo capital a la fecha de seis (6) cifras medias; Dos depósitos a plazo fijo con saldo capital de seis (6) cifras bajas; y Una línea de crédito, con limite otorgado de seis (6) cifras medias". La negrita es nuestra.

En ninguna de las anteriores cuentas se indica que ha MANEJADO, sino que MANTIENE, lo cual es un verbo muerto, ya que significa que no se está utilizando el dinero o no se ha utilizado, lo cual violenta lo



requerido por la entidad. La entidad realmente no requiere saber que la empresa tiene depósitos a la vista por una cantidad, lo que se quiere es ver que la empresa ha movido esos dineros. No sabemos si esos dineros están ya están comprometidos en otros proyectos.

En relación al verbo MANEJAR que es el que solicita el requisito, solo les puedo decir que el Banco General indica en su Carta que la empresa INGESOFT PANAMA, S.A., reporto buen manejo con la empresa y este con el Banco, lo cual no significa que el buen manejo se haya realizado con las cuentas, a diferencia de lo que se dice en la Carta expedida por el Banco de nuestro representado. La Carta indica "ha manejado facilidades de crédito de siete (7) cifras bajas".

DÉCIMO TERCERO: Que la Carta de Referencia Bancaria presentada por la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A., para participar del presente acto público, sugiere muchos riesgos para la entidad licitante, toda vez que la entidad al momento de solicitar este tipo de requisito, pretende conocer si va a contar con el capital necesario para entregar lo solicitado. Es por ello, que la empresa en comento, no cumple con lo solicitado, por tanto, se debe volver a verificar la Carta presentada en cuanto al cumplimiento de la empresa. La entidad licitante requiere solvencia para ejecutar lo solicitado, no solo es la presentación del documento para participar en un Licitación.

El aceptar la Carta de la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A., sugiere muchos riesgos de cumplimiento; primero porque no ha manejado el crédito solicitado en el pliego de cargos y segundo porque no se sabe si el dinero en la cuenta que denuncia en la referencia bancaria hoy existe o va a estar pignorado luego o está comprometido para otros proyectos.

DÉCIMO CUARTO: Que en relación a la CARTA DE INTENCIÓN DE FINANCIAMIENTO requerida en el punto # 8 de Otros Requisitos de Obligatorio Cumplimiento del Pliego de Cargos Electrónico, este expresa con claridad lo siguiente:

"el Proponente deberá presentar para su posterior ponderación, una Carta de Intención de Financiamiento por el 100% del valor de la propuesta, expedida por una empresa financiera regulada por el Ministerio de Comercio e Industrias o una entidad bancaria, regulada por la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá. (Formulario # 7)".

La Carta de Intención de Financiamiento presentada por la empresa INGESOFT PANAMA, S.A., solo tiene una vigencia de 30 días por lo cual en breve tiempo no podrá contar con ella y no sabemos si se la volverán a dar. De hecho, la Apertura de Propuesta se dio el día nueve (09) de junio de 2022, la Carta de Intención de Financiamiento presentada por la empresa INGESOFT PANAMA, S.A., fue emitida el día dos (02) de junio de 2022, lo que significa que el día 02 de julio de 2022 por ser válida solo por 30 días calendarios ya no estará vigente, en contraposición a lo establecido en la VALIDEZ DE LA PROPUESTA del pliego de cargo electrónico, que considera que la validez de la Propuesta es por 120 día hábiles.

DECIMO QUINTO: Que la Carta de Intención de Financiamiento presentada por la empresa INGESOFT PANAMA, S.A., no cumple con lo exigido, toda vez que esta debe regir cónsono con la validez de la Propuesta tal como lo exige el pliego de cargos.

DÉCIMO SEXTO: Que en cuanto a la parte técnica de la Propuesta presentada por la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A., debemos destacar lo siguiente:



La empresa INGESOFT presentó documentación en inglés para el UPS, en contraposición a lo expresado en la plantilla del pliego de cargo electrónico y el Texto Único de la Ley 22 de Contrataciones Públicas.

Sin embargo, en esta ocasión, han pasado por alto el hecho de que INGESOFT presentó la documentación completa del UPS en inglés. El criterio de evaluación debe de ser uniforme y transparente no variable según la ocasión, esto lo expresamos porque en la licitación por Mejor Valor No. 2019-1-38-0-01-LV-009758 del 2019 por el Sistema de Comunicaciones para Bocas del Toro, el consorcio Morcom-Codesa, del cual mi representado formó parte en esa oportunidad, fue descalificado de acuerdo al siguiente criterio:

"El presente requisito establece que la Propuesta debe ser presentada en español y la propuesta técnica presentado por el Consorcio Morcom CODESA, en su totalidad se presentó en idioma inglés, por lo cual no cumple con lo establecido en el pliego de cargos del presente Acto Público". Informe de Comisión 21 de noviembre de 2019.

Sin embargo, en esta ocasión, han pasado por alto el hecho de que INGESOFT presentó la documentación completa del UPS en inglés. El criterio de evaluación debe de ser uniforme y transparente no variable según la ocasión.

SOLICITUD ESPECIAL:

Por los antes expuesto, solicito a este augusto Tribunal como un acto de justicia y en defensa del debido proceso y a la tutela judicial efectiva; se Revoque los efectos de la Decisión de la Entidad Licitante, es decir, de la Resolución Administrativa No. 273-2022DG-DJ-AAC de 15-09-2022 que Adjudica el Acto Público No. 2022-1-38-0-08-LV-012511 para el "SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIÓN PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS GELABERT convocado por Autoridad de Aeronáutica Civil por un monto de UN MILLÓN CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/ 1,000,000.00)

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD RECURRIDA.

De acuerdo con el Informe de Trámite de 06 de octubre de 2022, (foja 045 del expediente del Tribunal), el día 03 de octubre de 2022 la entidad licitante publicó en tiempo oportuno en el Sistema Electrónico "PanamaCompra", del referido acto público el Informe de Conducta, en la que expuso de manera pormenorizada cada una de las actuaciones ocurridas en el registro histórico de la licitación por mejor valor.

V. ALEGATOS DE TERCEROS.

Cabe señalar que, luego de transcurrido el término establecido en el artículo 158 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, no se presentó escrito de alegaciones de tercero, dentro del acto público de marras.

VI. ANALISIS DEL TRIBUNAL.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, (Texto Único de la Ley 22 de 2006) este Tribunal procede a decidir el recurso.

En este sentido, corresponde a este Tribunal pronunciarse respecto al Recurso de Impugnación presentado por la empresa COMUNICACIONES DELTA, S.A.(CODESA), contra la Resolución No. 273-2022-DG-DJ-AAC del 15-09-2022 a través del cual la entidad adjudicó el acto público 2022-1-38-0-08-LV-012511 referente a la "SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIÓN



PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS GELABERT”, a la empresa INGESOFT PANAMA, S.A., con un precio propuesto por UN MILLÓN de BALBOAS CON 00/100 (B/.1,000,000.00), por haber obtenido la mayor puntuación, de acuerdo con la metodología de ponderación establecida en el pliego de condiciones.

Desde la perspectiva de la hermenéutica jurídica y de los estudios valorativos del análisis del caso, se justifica en los artículos 215, 266 y 298 de la Constitución Política de nuestro país, en el sentido de apegarse al reconocimiento del derecho sustantivo, más que a las meras formalidades; a procurar el mayor beneficio para el Estado en las compras que este efectúe y plena justicia en la adjudicación; así como la exigencia de garantizar la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados, en este caso, del mercado público de contrataciones.

“Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios.

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.

“Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública. La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación”.

“Artículo 298. El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados.

Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”.

La presente encuesta jurídica, lo hacemos con fundamento en el artículo 35 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en el sentido de que, al hacer la interpretación de las normas de los procedimientos de selección de contratista, tomamos en consideración “los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”. Sin desatender el principio de congruencia, en el que este Tribunal se pronunciará en cuanto a lo solicitado por el recurrente; así como de hacer prevalecer el derecho de todos los participantes.

VI(I) CUERPO NORMATIVO BAJO LA CUAL SE SUSTENTA EL ACTO PÚBLICO.

Es importante tener en cuenta que, al momento de hacer el análisis de este Acto Público, debemos enmarcarnos al concepto estipulado para la Licitación Por Mejor Valor, el cual se encuentra normado en el artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública y el cual fue el sustento de la entidad para solicitar la obra:

Art. 59. Licitación por mejor valor. La licitación por mejor valor es el procedimiento de selección de contratista que se realizará cuando los bienes, servicios u obras que van a ser contratados tienen un alto nivel de complejidad y el monto de la contratación es superior a los quinientos mil



balboas (B/.500,000.00). Para tal efecto, se entenderá por alto nivel de complejidad proyectos que requieran una valoración o ponderación especial (planificación o implementación del diseño del bien, servicio u obra requerido). En este procedimiento se ponderarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

Luego de haber realizado, el estudio minucioso de los elementos que reposan en el expediente administrativo(electrónico), así como al examen del Informe de Conducta, y el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, en torno a las actuaciones efectuadas por la entidad licitante [AAC), el Pliego de Cargos y el registro del acto público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”; es imperativo, dirigirnos directamente a las actuaciones de la entidad licitante, ya que las mismas, representan el objeto del Recurso de Impugnación que se ventila en este despacho.

VI(II). Aspectos cronológicos de la causa:

Tratándose de la celebración de un Procedimiento de Licitación Por Mejor Valor, para resolver el Recurso de Impugnación, nos remitimos a las normas de procedimiento que al respecto contempla el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública; así como el Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020, el expediente administrativo, y el Informe de Conducta, además del Pliego de Cargos y el registro del acto público en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”; así como a las demás normas concordante y que guardan relación jurídica con el objeto contractual.

Empezamos señalando que, el criterio establecido por la entidad licitante y el cual se complementan, con el procedimiento habilitado para la adquisición del servicio u obra de un contratista, es el siguiente: *“Será adjudicada al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos”*.

También la entidad licitante, fijó como otros criterios de evaluación a fin de que los oferentes obtuvieran el puntaje, los siguientes solicitados por el pliego de cargos:

Criterios de selección	
IMPORTANTE: Será adjudicada al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos	
Porcentaje de onerosidad a considerar	No Aplica
Otros criterios evaluación	
Descripción	Precio 40 Puntos/Porcentaje
Descripción	ECONOMICO 45 Puntos/Porcentaje
Descripción	ADMINISTRATIVO 10 Puntos/Porcentaje
Descripción	FINANCIERO 5 Puntos/Porcentaje
Validez de la Propuesta	120 Días Hábiles

Cabe señalar que, al verificar el cartel electrónico, la ACC, no fijó porcentaje de onerosidad.



La entidad convocante, de acuerdo con el monto del precio de referencia, realizó la reunión previa y homologación, en la fecha prevista en el pliego de condiciones; ejercicio este, ejercido por las empresas que asistieron a dicha reunión, en la que formularon diversas preguntas de índoles técnicas en referencia al pliego de condiciones. Así se corrobora el Acta de 10 de mayo de 2022, emitida por la entidad convocante, en dónde quedó transcrito el derecho reconocido por la Ley de contrataciones, en la que se reconoce la participación de varias empresas. (ver acta publicada el día 12-05-2022 en la sección de documentos adjuntos).

Evacuada las preguntas de los presentes en la Homologación, la ACC, procedió a modificar el pliego de cargos específicamente en lo atinente a ciertos requisitos de obligatorio cumplimiento como de índole técnico. Sólo se profirió una 1 adenda al pliego de condiciones, de la cual se evidencia por parte de ACC de atender las observaciones de los que asistieron a la Reunión Previa y Homologación; adenda que se estableció lo siguiente:

AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL

ADENDA N° 1 AL PLIEGO DE CARGOS

Acto Público No. 2022-1-38-0-08-LV-00511

Descripción del Acto: "SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS A. GELABERT"

Confirme a lo mencionado en el Artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, hacemos del conocimiento de los interesados en participar en el presente Acto Público, las siguientes modificaciones al Pliego de Cargos:

PRIMERA: PLIEGO DE CARGOS, CAPÍTULO II – CONDICIONES ESPECIALES, B. REQUISITOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS Y OTROS REQUISITOS DONDE DICE: Documentos adicionales obligatorios a entregar: f) Certificación de equipo apropiado y personal idóneo: El proponente deberá presentar certificación en la cual indique que cuenta con el equipo apropiado y el personal idóneo que haya participado en proyectos de SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA TORRE DE CONTROL. Esta certificación deberá estar firmada por la persona natural o por el Representante Legal o Apoderado de la persona jurídica o consorcio o asociación accidental. g) Certificaciones de experiencia de la empresa: El Proponente deberá presentar certificaciones emitidas por los clientes del proveedor o del fabricante o en su defecto actas de aceptación final de los proyectos que haya realizado (el proponente o el fabricante) y se deberá proporcionar información del contacto para su verificación en la evaluación a realizar. El proponente deberá presentar un mínimo dos (2) y un máximo cinco (5) certificaciones o actas de aceptación indicando que la empresa o consorcio ha realizado proyectos de SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA TORRE DE CONTROL similares a esta licitación (instalados en simuladores, torres o centros de control). h) Carta de intención de financiamiento: El proponente deberá presentar una carta de intención de financiamiento por el cien por ciento (100%) del valor de la propuesta, expedida por una empresa financiera regulada por el Ministerio de Comercio e Industrias o una entidad bancaria, regulada por la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá (Formulario N° 7). En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarlos. i) Carta de referencia bancaria: El proponente deberá presentar una carta de referencia bancaria expedida por una empresa financiera regulada por el Ministerio de Comercio e Industrias o una entidad bancaria, regulada por la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá, en la que conste el capital manejado, y el cual debe indicar tipo de cuenta, por un monto mínimo de seis (06) cifras decimales (Formulario N° 4). En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarlos. j) Estados Financieros: Los proponentes deberán presentar auditados los periodos fiscales 2018 y 2019. Los mismos deberán presentarse adecuadamente certificados por un contador público autorizado. En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarlos. Se puede aceptar los Estados Financieros de firma auditora extranjera siempre y cuando sea:

una firma reconocida en el ámbito de las finanzas. Los Estados financieros deben venir traducidos al idioma español por un traductor idóneo y apostillado.



DEBE DECIR: ... Documentos adicionales obligatorios a entregar: e) Certificación de equipo apropiado y personal idóneo. El proponente deberá presentar certificación en la cual indique que cuenta con el equipo apropiado y el personal idóneo que haya participado en proyectos de SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA TORRE DE CONTROL, presentando documentación que lo acredite para su posterior ponderación. Esta certificación deberá estar firmada por la persona natural o por el Representante Legal o Apoderado de la persona jurídica o consorcio o asociación accidental. g) Certificaciones de experiencia de la empresa. El Proponente deberá presentar certificaciones emitidas por los clientes del proveedor o del fabricante o en su defecto actas de aceptación final de los proyectos, que haya realizado (el proponente o el fabricante) y se deberá proporcionar información del contacto para su verificación en la evaluación a realizar. El proponente deberá presentar un mínimo dos (2) y un máximo de cinco (5) certificaciones o actas de aceptación, indicando que la empresa o consorcio ha realizado proyectos de SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA TORRE DE CONTROL similares a esta licitación (instalados en simuladores, torres o centros de control y al menos incluyendo los equipos esenciales como el sistema de voz VCS, grabadores y radios VHF), para su posterior ponderación. h) Carta de intención de financiamiento. El proponente deberá presentar para su posterior ponderación, una carta de intención de financiamiento por el cien por ciento (100%) del valor de la propuesta, expedida por una empresa financiera regulada por el Ministerio de Comercio e Industrias o una entidad bancaria, regulada por la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá. (Formulario N° 7). En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarla. i) Carta de referencia bancaria. El proponente deberá presentar para su posterior ponderación, una carta de referencia bancaria expedida por una empresa financiera regulada por el Ministerio de Comercio e Industrias o una entidad bancaria, regulada por la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá, en la que conste el capital manejado, y el cual debe indicar tipo de cuenta, con un monto mínimo de seis (06) cifras mediana. (Formulario N° 4). En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarla. j) Estados Financieros. Los proponentes deberán presentar auditados los periodos fiscales 2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021. Los mismos deberán presentarse adecuadamente certificados por un contador público autorizado. En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarlos. Se puede aceptar los estados financieros de firma auditora extranjera siempre y cuando sea una firma reconocida en el ámbito de las finanzas. Los estados financieros deben venir traducidos al idioma español por un traductor idóneo y apostillado, para su posterior ponderación. ... posterior ponderación.	SEGUNDA: PLIEGO DE CARGOS, CAPÍTULO II – CONDICIONES ESPECIALES, 9) CRITERIOS DE EVALUACIÓN DONDE DICE: FINANCIERO – 5 PUNTOS La verificación de la Capacidad Financiera del proponente se dará solo con la presentación de los estados financieros solicitados de los periodos 2018 y 2019 los cuales deberán presentar ganancias en estos periodos. 2
DEBE DECIR: FINANCIERO – 5 PUNTOS La verificación de la Capacidad Financiera del proponente se dará solo con la presentación de los estados financieros solicitados, los cuales deberán presentar ganancias. Periodos: 2018-2019, 2019-2020 y 2020-2021. SE AGREGA: 2.1 INCOTERMS El contratista será responsable de realizar todo trámite requerido para el desaduanaje del equipamiento, perteneciente a este proyecto y cubrirá los costos necesarios para ello. El equipamiento será entregado en el sitio de instalación, previa coordinación con el personal técnico de la Autoridad Aeronáutica Civil.	CUARTA: PLIEGO DE CARGOS, CAPÍTULO III – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, 4) REQUERIMIENTO DE LOS SISTEMAS DONDE DICE: 4.1 Sistema de comunicaciones de voz (VCS). 4.1.2 Sistema de Control y Monitoreo (TMCS) e) El TMCS deberá ser con sistema operativo Linux y con la capacidad de actualizar todo el sistema con futuras versiones mediante un método adecuado y protegido contra errores de implantación. DEBE DECIR: 4.1 Sistema de comunicaciones de voz (VCS). 4.1.2 Sistema de Control y Monitoreo (TMCS) e) El TMCS deberá ser con sistema operativo Linux o Windows y con la capacidad de actualizar todo el sistema con futuras versiones mediante un método adecuado y protegido contra errores de implantación.



QUINTA: PUESTO DE CARGOS: CAPÍTULO III – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS: 4. REQUERIMIENTO DE LOS SISTEMAS
DEBE DECIR:

4.2 Consolas:

a) Se deberá proveer a la Torre de Control con cuatro (5) sillones ergonómicos adecuados para la labor del controlador de tránsito aéreo.

b) Las consolas de la Torre de Control serán capaces de acomodar:

- Los paneles Touch-Screen de control de comunicaciones de voz y de presentación de datos.
- Permitir la integración de los elementos de comunicaciones transceptoras de emergencia VHF.

- La adaptación de monitores LCD para la presentación de datos meteorológicos de al menos 17" (diagonal, velocidad de viento, dirección de viento) y equipos de control para la ayuda a la navegación.

- Adaptación de paneles de control de luces de pista, como referencia al actual es de 15" x 12".

- Adaptación para el Rango digital.

- Debe permitir instalaciones de futuros equipos.

DEBE DECIR:

4.2 Consolas:

a) Se deberá proveer a la Torre de Control con cuatro (5) sillones ergonómicos adecuados para la labor del controlador de tránsito aéreo.

b) Las consolas de la Torre de Control serán capaces de acomodar:

- Los paneles Touch-Screen de control de comunicaciones de voz y de presentación de datos.
- Permitir la integración de los elementos de comunicaciones transceptoras de emergencia VHF.
- La adaptación de monitores LCD para la presentación de datos meteorológicos de al menos 22" (diagonal, velocidad de viento, dirección de viento).
- Adaptación de los equipos de control para la ayuda a la navegación (Sistemas de visualización RNAV/RNP, una pantalla 2ª) (pulgadas) como aproximado de 15" (diagonal) y pantallas LCD de 24 Pulgadas como aproximado de 15" (diagonal).
- Adaptación de paneles de control de luces de pista, como referencia al actual es de 15" x 12".
- Adaptación para el Rango digital.
- Debe permitir instalaciones de futuros equipos.

Cgo. Guillermo Rivas Morales
Director General
Autoridad Aeroporticia Civil

Luego, en cumplimiento de las reglas establecidas en el artículo 59 de la Ley 22 de 2006, la ACC realizó la apertura de sobres, en la que tres (3) proponentes conforme a las nuevas reformas introducidas presentaron sobres de manera electrónica: (i) INGESOFT PANAMÁ, S.A., (ii) COMUNICACIONES DELTA, S.A., (iii) ROHDE & SCHWARZ COLOMBIA S.A.S.

La ACC publicó en el Sistema Electrónico “PanamaCompra”, específicamente en “documentos Adjuntos”, como en “documentos del Acto”, el Acta de Apertura de Sobres de 09 de junio de 2022, en dónde los servidores públicos de compras realizaron el control de documentos presentados por los oferentes. Al respecto, la entidad no dejó plasmada en dicha acta, incidencia alguna acontecida en la etapa de apertura; sin embargo, dejó plasmada la siguiente observación:

V. Incidencias del Acto Público:

NO HUBO

LA FIANZA DE PRESENTADA POR EL PROVEEDOR ROHDE & SCHWARZ COLOMBIA, S.A.S. NO SE PUDO VALIDAR TODA VEZ QUE VIENE DE UN BANCO EXTRANJERO, NO ESTA FIRMADA Y ESTA EN IDIOMA INGLES Y NO CONSTA DOCUMENTO TRADUCCIÓN!

Por la Institución

No.	Servidores Públicos	Cargo	Firma
1	Yvonne A. Beech de Cajar	Jefa de Compras y	

WCA - Lufthansa No. 905, Apartado 33073 - 08187 Zona 0818, Panamá República de Panamá, Tel.: 515-4030-624-4030, www.panamaairport.com



No.	Servidor Público	Cargo	Firma
2	Nureika Polanco	Proveeduría Analista de Compras	

Por la Contraloría (en caso de que participe del acto público)

No.	Servidor Público	Cargo	Firma
	NINGUNO		

Por los Proponentes

No.	Proponentes	Representante o Apoderado (Cuando aplique)	Firma
	NINGUNO		



Para tales efectos, la entidad licitante, previo a los trámites administrativos correspondientes, designó a los miembros de la Comisión Evaluadora, mediante Resolución No 186-DJ-DG-AAC de 07 de junio de 2022, con el fin de revisar cada una de las ofertas presentadas en el referido acto público, conforme lo exige el artículo 59 de la Ley de Contratación Pública.

De acuerdo con los presupuestos contemplados, en el artículo 59 de la norma especial de contrataciones públicas, la Comisión Evaluadora, realizó la evaluación de las propuestas, de acuerdo con los requisitos exigidos en el pliego de condiciones, el cual incluye los aspectos ponderables; plasmando en el Informe de Comisión de 17 de junio de 2022 (publicado el día 17 de junio de 2022), los siguientes resultados de acuerdo con la metodología de ponderación, previo cumplimiento de los requisitos de obligatorio cumplimiento así:

OBSERVACIONES:

2022-1-38-0-08-LV-012511

Como resultado de esta verificación, la propuesta presentada por **INGESOFT PANAMA, S.A.**, pasa a la fase de ponderación, cumple con los requisitos mínimos obligatorios, razón por la cual, pasa a ser evaluada conforme a los criterios y a la metodología de ponderación establecida en el pliego de cargos.

Como resultado de esta verificación, las propuestas presentadas por **REINDE & SCHWARTZ COLOMBIA S.A.S.** y **COMUNICACIONES DELTA S.A (CODESA)** no cumplen con los requisitos mínimos obligatorios, razón por la cual, no pasan a ser evaluadas conforme a los criterios y a la metodología de ponderación establecida en el pliego de cargos.

CRITERIOS DE EVALUACIÓN:

Proponente 1: **INGESOFT PANAMA, S.A.**, será evaluado en base a los criterios de ponderación:

No.	Criterio	Puntaje Máximo	Puntaje	Justificación
1	PRECIO	40	40	Único proponente
2	Criterios Técnicos	40	40	Cumple por encima de lo solicitado
3	Criterios Administrativos	10	9	Un punto menos por el instalador
4	Criterios Financieros	5	5	Cumple con lo solicitado
TOTALES		100	99	

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 59 numeral 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 193 de 2020, la Comisión Evaluadora luego de aplicar la metodología de ponderación consignada en el pliego de cargos, ha determinado que los puntajes finales de cada una de las propuestas es el siguiente:

No.	Proponente	Puntaje total obtenido
1.	INGESOFT PANAMA, S.A.	99
2.	N/A	N/A
3.	N/A	N/A

Adicional al cuadro señalado en el punto anterior, se indica lo siguiente:

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Evaluadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 17 de junio de 2022, en que se realizó el Informe de la Comisión.

Fundamento legal: Artículo 59. Indicar el artículo que aplique del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 193 de 2020.

Firma:

Nombre: Yessica Nuñez

Cédula: 8-360-7411

Firma:

Nombre: Lorena de Wajandora

Cédula: 8-348-653

Firma:

Nombre: Antonio Pérez

Cédula: 8-15-270

Firma:

Nombre: Diabeth Damaris Dames

Cédula: 8-357-712

Firma:

Nombre: Oswaldo Diaz H

Cédula: 8-837-747

Luego de publicado el día 17 de junio de 2022, en el Sistema Electrónico de PanamaCompra, de la referida licitación del Informe de Comisión de 17 de junio de 2022, de acuerdo con el procedimiento que demanda el artículo 59 de la Ley 22 de 2006, la empresa CODESA, S.A., presentó lo que comúnmente se denomina escrito de “Observaciones al Informe Técnico de Comisión Evaluadora...”; lo que posteriormente dicha empresa de acuerdo a lo que demanda el artículo 59 ut supra, presentó reclamo contra el respectivo informe de 17 de junio de 2022, el cual una vez admitido por la DGCP, esta mediante Resolución de Fondo 837-2022 de 07 de julio de 2022, dispuso anular parcialmente dicho informe:



RESUELVE:

PRIMERO: ANULAR PARCIALMENTE el Informe de Evaluación publicado el 17 de junio de 2022, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", dentro del Acto Público N° **2022-1-38-0-08-LV-012511**, convocado por la **AUTORIDAD DE AERONÁUTICA CIVIL**, bajo la descripción **"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS A. GELABERT"** con precio de referencia de **UN MILLÓN CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 CENTAVOS (B/.1,050,000.00)**.

SEGUNDO: ORDENAR a la Entidad Licitante que proceda, a través de la **MISMA COMISIÓN EVALUADORA**, a realizar un nuevo análisis de las Propuestas presentadas por la empresa **COMUNICACIONES DELTA, S.A. (CODESA)**, específicamente, en el cumplimiento o no, del Punto N°9 "Carta de referencia bancaria" y por parte de **INGESOFT PANAMA S.A.**, específicamente, en el cumplimiento o no, del Punto N°8 "Carta de intención de financiamiento". De tal forma que se proceda a emitir un nuevo Informe de Evaluación parcial, debidamente motivado, atendiendo a las normas que regulan el procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación por Mejor Valor", bajo las regulaciones emanadas del Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, dentro de los criterios y lineamientos enunciados en párrafos superiores.

La comisión evaluadora en fiel cumplimiento de la Resolución 837-2022 de 07 de julio de 2022, se reunió nuevamente y rindió el informe de 13 de julio de 2022, publicado el mismo día en el Sistema Electrónico de la referida licitación, en la que nuevamente ponderó con mayor puntuación a la empresa **INGESOFT PANAMÁ, S.A.** Al verificar los nuevos resultados del informe de 13 de julio de 2022, se puede corroborar que, la Comisión ponderó a la empresa recurrente **CODESA**, a diferencia del primer informe de 27 de junio de 2022, dónde la recurrente no fue ponderada por no cumplir con ciertos requisitos de obligatorio cumplimiento; empero, la Comisión de cierta manera atendió el llamado realizado por la DGCP.

No.	Proponente	Puntaje total obtenido
1.	INGESOFT PANAMA, S.A.	94.2
2.	COMUNICACIONES DELTA, S.A. (CODESA)	90.95
3.	N/A	N/A

Adicional al cuadro señalado en el punto anterior, se indica lo siguiente:

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Evaluadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, el 13 de julio de 2022, en que se realizó el informe de la Comisión.

Fundamento legal: Artículos 59 y 69 Del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula La Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 y reglamentado por el artículo 130 del Decreto Ejecutivo N° 408 de 10 de septiembre de 2020.

Firma:

Nombre: Yessica Núñez
Cédula: 8-353-7471

Firma:

Nombre: Disbeth Damiano Damias
Cédula: 8-357-712

Firma:

Nombre: Lorena de Valenzuela
Cédula: 8-349-653

Firma:

Nombre: Ovelto Díaz H
Cédula: 8-837-747

Firma:

Nombre: Antonio Pérez
Cédula: 8-16-270

Nuevamente el recurrente, presentó observaciones al informe de comisión de 13 de julio de 2022, tal como lo exige el artículo 59 de la norma ut supra; sin embargo, la entidad profirió la Resolución No. 273-2022-DG-DJ-AAC del 15-09-2022 a través del cual la entidad adjudicó el acto público 2022-1-38-0-08-LV-012511 referente al "SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIÓN PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS GELABERT", a la empresa **INGESOFT PANAMA, S.A.**, con un precio propuesto por **UN MILLÓN** de **BALBOAS CON 00/100 (B/.1,000,000.00)**, sin atender las observaciones planteadas por el hoy recurrente.

VI(III) Análisis jurídico y otras consideraciones preliminares:

El funcionamiento de la Comisión Evaluadora se encuentra regulado en los artículos 68 y 69 de la Ley 22 de 2006; siendo esta autónoma, al momento de evaluar la/s propuesta/s, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 59 de la norma especial.



“Art. 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

Una vez la entidad licitante haya seleccionado los miembros de la comisión, esta será nombrada formalmente por el representante legal de la entidad, o por quien este delegue, mediante resolución debidamente motivada, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente. En la conformación de la comisión, la mayoría de sus miembros no podrán pertenecer a la entidad licitante.

Nuestra legislación, establece la existencia de un organismo específico encargado de, manifestar una opinión o dictamen técnico, con la potencial competencia para realizar la evaluación o verificación; luego de un estudio pormenorizado de las actuaciones, de la documentación presentada por los oferentes en base al pliego de cargos, los requerimientos técnicos y las normas que regulan la contratación pública a efectos de tomar una decisión objetiva y sólida; este es el caso de la Comisión Evaluadora/Verificadora. En ese sentido, la Comisión Evaluadora/Verificadora, es un organismo desconcentrado, colegiado, transitorio, compuesto por un número impar; dependerá de la magnitud de la licitación que puede ser tres o cinco funcionarios; y que está constituido para un fin determinado, para una situación concreta; cuyo dictamen va dirigido a la máxima autoridad de la entidad contratante.

VI(IV) Aspectos de Ley y fácticos del procedimiento de selección de contratista convocado por la entidad:

Para este Tribunal, es loable destacar la importancia que reviste, la Licitación por Mejor Valor, dentro del marco de la contratación dado la complejidad y tecnicismo y valor que requiere la entidad como lo es el “SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIÓN PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS GELABERT”, circunscribiéndose en un Contrato, al momento de dar inicio y ejecución de cada una de las fases contractuales.

Desde la perspectiva la norma en contrataciones públicas, la entidad licitante cumplió con cada una de las fases que demanda el artículo 59 de la Ley 22 de 2006; es decir, no existe, elementos para declarar la nulidad del acto público en estudio.

Dada la dimensión de la licitación, y en virtud la importancia que ostenta la Comisión Evaluadora, para revisar los aspectos de obligatorio cumplimiento, así como la ponderación de los aspectos financieros, administrativos, técnicos, económicos, exigidos en el pliego versus lo presentado por cada uno de los oferentes, este Tribunal se pronunciará en cuanto a lo pedido. Por lo tanto, no es dable cuestionar así por así las ponderaciones otorgadas por los Comisionados, en cuanto a la revisión de especificaciones altamente técnicas, dada la matriz que conlleva cada uno de los aspectos relacionados a la magnitud y complejidad del acto.

Sobre la base del cuestionamiento planteado por el recurrente, es propicia la ocasión, dirigirnos a los acontecimientos originados en el Sistema electrónico (expediente administrativo), la cual se da desde la confección del pliego, la Reunión



Previa y Homologación, hasta el dictamen del Informe de Comisión, siendo esta última la más cuestionada.

También, es meritorio señalar que, la esencia misma de las funciones del Tribunal de la causa está estructurado teleológicamente para proteger los derechos de los impugnantes y otros intervinientes del acto público, cuando consideren sentirse agraviados por una resolución de adjudicación o de deserción (ver artículo 157 de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020); es decir el objeto del proceso y del presente proceso de impugnación en particular es el reconocimiento del derecho del impugnante y de los intervinientes, o en su defecto, su desestimación. Es por eso por lo que, el principio de congruencia procesal es fundamental para desatar o hetero componer el conflicto. Con el afán de impartir plena justicia en la del acto de selección de contratista que nos atañe, como aspiración de la norma constitucional, y en defensa del debido proceso, de la tutela administrativa efectiva, del principio de congruencia y de los demás postulados de la contratación pública, el Tribunal de la causa, entrará a resolver lo peticionado por el recurrente, con el fin de encontrar supuestos yerros a la norma especial que gobierna las compras públicas de nuestro país.

VI.(V) Análisis de los cuestionamientos del recurrente contra el Informe de Comisión:

a) Análisis de los señalamientos del recurrente COMUNICACIONES DELTA, S.A. (CODESA)

El recurrente dirige sus descargos contra el Informe de Comisión, y sobre todo contra la resolución que decidió adjudicar la licitación en virtud de la ponderación realizada por la Comisión tal como lo establece las reglas de la Licitación por Mejor Valor, (ver artículo 59 de la Ley 22 de 2006), a la propuesta presentada por INGESOFT PANAMÁ, S.A.

1. Primer reproche contra el informe de Comisión por parte de CODESA

El apoderado legal, de CODESA, cuestionó la labor de la Comisión por cuanto su representada cumple con la carta de referencia bancaria y del cual es de los ponderables, razón por la cual debe ser ponderada.

El Tribunal de la causa, en fiel cumplimiento del principio del debido proceso, la tutela efectiva administrativa y de la motivación de sus actos, dejó sentado en el apartado anterior el informe parcial de 13 de julio de 2022, en fiel cumplimiento de la Resolución 837-2022 de 07 de julio de 2022, en la que los comisionados ponderaron a la recurrente; es decir, evaluaron todos los requisitos de obligatorio cumplimiento como valido, entre estos la carta de referencia bancaria, tema este superado.

En torno al posible incumplimiento, de la empresa adjudicataria al no presentar la carta de referencia bancaria tal cual lo exigió el pliego de cargos con su adenda, aduciendo que, en ninguna de las anteriores cuentas se indica que ha manejado, sino que mantiene, lo cual según a criterio del apoderado del recurrente es un verbo muerto, ya que significa que no se está utilizando el dinero o no se ha utilizado, lo cual violenta lo requerido por la entidad.

El Tribunal, a manera de ilustrar y enaltecer la transparencia en sus actuaciones, trae a colación el requisito establecido en el pliego de condiciones, el cual podrá verse que en el electrónico es ibidem con el adjunto.



9. Carta de referencia bancaria. El proponente deberá presentar para su posterior ponderación, una carta de referencia bancaria expedida por una empresa financiera regulada por el Ministerio de Comercio e Industrias o una entidad bancaria, regulada por la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá, en la que conste el capital manejado, y el cual debe indicar tipo de cuenta, por un monto mínimo de seis (06) cifras medias. (Formulario NF-4). En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarla.

10. Estados Financieros. Los proponentes deberán presentar auditados los períodos fiscales 2019-2019, 2019-2020 y 2020-2021. Los mismos deberán presentarse adecuadamente. No.

Claramente es un requisito que, al ser presentado es ponderable con 2 puntos de acuerdo con la metodología de ponderación establecida en el pliego.

FINANCIERO – 5 PUNTOS

Se asignarán hasta **5 puntos**, tomando en consideración salud financiera y solvencia económica del proponente de la siguiente manera:

- Carta de referencias bancarias **2 puntos**
- Carta de intención de financiamiento **2 puntos**
- Verificación de Estados Financieros y Capacidad **1 punto**

Según la siguiente información:

Tal como lo explicamos a lo largo de nuestras resoluciones, la Comisión Evaluadora, es la única idónea para revisar los documentos tanto de obligatorio cumplimiento como aquellos de ponderación; sin embargo, las facultades del Tribunal son respaldadas por la Constitución y la Ley 22 de 2006, de defender los postulados de la contratación de otorgar justicia en la licitación, por lo que pasaremos a evaluar el actuar de la Comisión con el fin de determinar si existe pretermisión en la valoración de la documentación presentada por la empresa adjudicataria en lo que atañe solamente en lo señalado por el recurrente. En la sección o archivo del proponente INGESOFT 4, podrá verse la carta de referencia bancaria en la que se dispone lo siguiente:



Claramente la carta de financiamiento, se encuentra conforme a lo solicitado en el pliego, de hecho maneja el saldo promedio solicitado de 6 cifras medias de cuentas corrientes como línea de crédito, lleva la firma autorizada del banco General con



membrete, teléfono para localizar, se encuentra dirigida al representante legal de la entidad, con el número de la licitación del acto público en estudio con la distinción del objeto contractual, lo que se corrobora la buena fe del proponente adjudicatario de cumplir con lo solicitado en el pliego de cargos; la carta de referencia bancaria constituye un valor importante y relevante en la licitación dado que es una manera de que, el adjudicatario dé confianza al requirente de cumplir con las exigencias del pliego.

Debemos tener presente que, las garantías bancarias y las cartas de intención de financiamiento resultan ser los instrumentos más reconocidos y utilizados tanto en la práctica nacional como internacional, como los productos financieros que buscan, tras el compromiso incondicional de pago, otorgar una garantía efectiva de pago de los incumplimientos de terceros, minimizando, casi que en su totalidad, la exposición del riesgo inherente a un contrato, y simplificando los mecanismos de cobro y cumplimiento de las obligaciones.

Por lo tanto, la Comisión evaluó correctamente la carta de referencia bancaria expedida por el Banco General a favor de la empresa adjudicataria es decir INGESOFT PANAMÁ, S.A.

2. Segundo cuestionamiento del recurrente al informe de comisión:

El recurrente reprocha la Carta de Intención de Financiamiento presentada por la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A., al señalar que, la carta mantenía una vigencia de 30 días por lo cual en breve tiempo no podrá contar con ella y que posiblemente no se tiene certeza de que se la renueven.

El pliego de cargos es el documento rector en toda licitación, por lo que, de acuerdo con la norma, todo aquel que presente oferta acepta sin condiciones ni restricciones lo contenido en dicho pliego (ver artículo 46 de la Ley 22 de 2006). Más allá de los cuestionamientos del recurrente, nos remitiremos al pliego de condiciones electrónico, el cual es ibidem con el pliego adjunto.

9. Carta de intención de financiamiento. El proponente deberá presentar para su posterior ponderación, una carta de intención de financiamiento por el cien por ciento (100%) del valor No de la propuesta, expedida por una empresa financiera regulada por el Ministerio de Comercio e Industrias o una entidad bancaria, regulada por la Superintendencia Bancos de la República de Panamá (Formulario NP 7). En caso que el proponente se presente en consorcio o asociación accidental, cualquiera de las empresas que lo conforman podrá aportarla.

La carta de intención de financiamiento se encuentra ubicada en la sección o archivo del proponente adjudicatario “INGESOFT 4”, identificada dentro como Intención de Financiamiento, en la que se dispone lo siguiente:





La carta de intención fue expedida por el Banco General, de la cual lleva su membrete, firma de la persona autorizada, dirigida al representante legal de la entidad licitante, con el número de acto público, así como el nombre del objeto contractual, en la que se corrobora la intención de otorgar el financiamiento del 100% del monto ofertado. Si bien es cierto, cada banco mantiene una política interna, no menos cierto, el hecho de que se haya establecido en dicha carta una vigencia de 30 días calendarios, es óbice para ser descartada la propuesta de la adjudataria, dado que, la carta fue expedida posterior a la publicación de la convocatoria de la licitación de marras. Por lo tanto, la carta de intención de financiamiento cobra importancia desde que, el proponente una vez se le otorgue la mayor ponderación, la entidad le adjudique, y posterior al trámite de la firma del contrato, entonces el financiamiento constituye un respaldo a favor del contratista y de la entidad contratante.

Dentro de las ventajas de suscribir este tipo de instrumentos (carta de intención de Financiamiento) se han destacado: la posibilidad de ordenar el cronograma o iter de la negociación (evitando que las partes vuelvan a discutir puntos ya acordados), la oportunidad de fijar algunos elementos esenciales del contrato o acuerdo futuro, y servir de incentivo para negociar de buena fe y llevar la transacción a buen punto.

3. Tercer cuestionamiento del informe de comisión por el recurrente

Según el recurrente, la empresa adjudataria no cumple con las especificaciones técnicas, por cuanto presentó documentación en inglés para el UPS, en contraposición a lo expresado en la plantilla del pliego de cargo electrónico; se refiere el recurrente a un acto público distinto, del cual hace una analogía al presente acto, manifestando que el criterio debe ser uniforme y transparente no variable según la ocasión.

Al verificar el sistema electrónico, del referido acto público, la entidad licitante exigió en el numeral 12 “Otros requisitos”, lo siguiente:

- 12 Cuadro de cumplimiento técnico. El proponente deberá presentar cuadro en el cual mostrará párrafo por párrafo las especificaciones técnicas contenidas en el Capítulo III del presente pliego de cargos, para su posterior ponderación

Este requisito, al momento de ser presentado por los proponentes la Comisión Evaluadora, debe ponderar de acuerdo con el criterio establecido en el cuadro de barómetro. Veamos lo que se consolido en el pliego en cuanto a este requisito.

TÉCNICO – 45 PUNTOS	
Se asignarán hasta 45 puntos, tomando en consideración los siguientes elementos:	
Propuesta Técnica – Hasta 3 puntos	
• Índice con contenido bien referenciado en el cual se detalle donde se encuentra ubicado cada requisito de estricto cumplimiento dentro de su propuesta. (hasta 3 puntos)	
Contenido Técnico – Hasta 42 puntos	
• Cumplimiento en su totalidad con las especificaciones técnicas detalladas en el capítulo III del pliego de cargos para el SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS A. GELABERT. (hasta 42 puntos)	
Criterio Técnico Evaluado	Puntos
OBJETIVO	01
CONDICIONES	01
ALCANCE	01
REQUERIMIENTO DE LOS SISTEMAS	30
• Sistema de Comunicación de Voz (VCS)	11
• Posiciones de control	2
• Sistema de control y monitoreo (TWC/S)	1
• Interfaces de comunicación	2
• Redundancia y disponibilidad	2
• Funciones del sistema de comunicaciones de voz	3
• Consolas	1
• Consolas de voz	2
• Consolas	2
• Descripción técnica	3
• Sistema de Transmisión y recepción VHF/AM	4
• Consolas	1
• Especificaciones de los transmisores	1
• Especificaciones de los receptores	1
• Antenas	1
• Sistema de transceptores de VHF (RTM)	1
• Sistema A/TIS	2
• Sistema de transceptores de ultra-oscuro VHF/AM	1
• Antena de portales	1
• Sistema de automatización teórica	1
• Sistema de control de tráfico	1
• Sistema de energía	1
• Conexión a tierra y aislamiento	1
• Unidad de protección contra rayos (UPR)	1
• Equipo de prueba y herramientas	1
DOCUMENTACIÓN TÉCNICA	1
CALENDARIO DE PROYECTO	1
PRUEBAS DE ACEPTACIÓN EN FABRICA (PAT)	2



PRUEBAS DE ACEPTACIÓN EN SITO (SAT)	2
CAPACITACIÓN	2
GARANTÍA	2
REPUESTOS	2

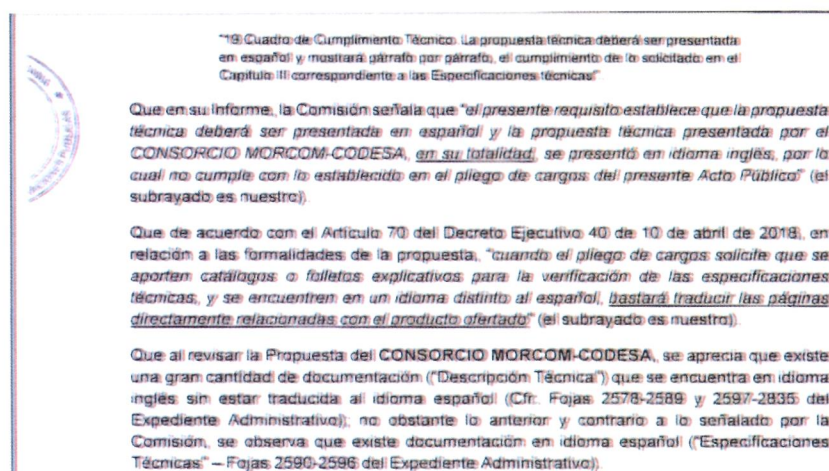
Al verificar el Informe de Comisión de 13 de julio de 2022, los comisionados ponderaron a las empresas que pasaron a la etapa de ponderación con la siguiente puntuación.

Criterio Técnico/Evaluado	Puntos	COMUNICACIONES S.A.(CODRESA)	Observaciones	Puntos Otorgados	NEDESORT PANAMA S.A.	Observaciones	Puntos Otorgados
Objetivo	2						
CONDICIONES ALICANTE	2						
REQUERIMIENTO DE LOS SISTEMAS	30			26.5			30
Sistema de Comunicación de voz (VCS)	10			8			10
Posibilidades de control			Apartado a) frase referencia 4) documento 46-DR 12 Requerimiento Descripción De Soluciones De Proyecto-Capítulo 4.3.2.3, sin embargo en ningún caso se indica que será configurable en cuanto a colores, tal como lo solicita el pliego de cargo 750				
Sistema de control a monitorizado (VACS)	2			1.5			2
	3		Apartado a) frase referencia 4) documento 46-DR 12 Requerimiento Descripción	7.5			11
Página 2 de 4							
2022-11-30 09:48:44 LV-012511							
			De Soluciones De Proyecto-Capítulo 4.3.3.1, sin embargo no indica que contemple Unidad de CC y quemador de CVD, multiformato, tarjetas de sonido				
Interfaz de comunicación			Apartado a) frase referencia 4) documento 46-DR 12 Requerimiento Descripción De Soluciones De Proyecto-Capítulo 4.3.4.1, sin embargo, no indica que contemple todas las interfaces requeridas, tal como lo solicita el pliego de cargo Apartado b) frase referencia 4) documento 46-DR 12 Requerimiento Descripción De Soluciones De Proyecto-Capítulo 4.3.4.2, sin embargo, no cumple con las cantidades de interfaces solicitada, tal como lo solicita el pliego de cargo Apartado c) frase referencia 4) documento 46-DR 12 Requerimiento Descripción De Soluciones De Proyecto-Capítulo 4.3.4.3, sin embargo el apartado no existe en la documentación aportada				
Redundancia y disponibilidad	2			2			2
Funciones del sistema de comunicaciones de voz	3			3			3
Consolas	1			1			1
Grabadores de voz	5			5			5
Generales	2			2			2
Descripción técnica	3			3			3
Sistema de Transmisión y recepción VHF/Avdi	4			4			4
Generales	1			1			1
Especificaciones de los transmisores	1			1			1
Especificaciones de los receptores	1			1			1
Antenas	1			1			1
Sistema de transceptores de VHF/Ryd	1			1			1
Sistema ATIS	2			2			2
Sistema de transceptores de última-recursos VHF/Avdi	1			1			1
Proceso de señales	1			1			1
Sistema de sincronización horaria	1			1			1



técnicas del proponente adjudicatario; toda vez que, la reglamentación (art.77) establece que, sólo bastará traducir las páginas directamente relacionadas con el producto ofertado, pero como ya analizamos la documentación aportada claramente detalló en el archivo 5 INGESOFT PANAMÁ, -“CUADRO DE CUMPLIMIENTO TÉCNICO”, con su contenido en el idioma español.

Sobre las actuaciones suscitadas en un caso similar en el acto público 2019-1-38-0-01-lv-009758, de un caso similar al requerimiento solicitado en el pliego de marras, debemos manifestarle al recurrente que cada actuación llevada en otro acto público es distinta a otro, sin embargo, al escudriñar la licitación convocada en el año 2019, la DGCP, al resolver el reclamo presentado contra dicho acto, se pronunció igualmente con la Resolución 837-2022; veamos: (ver Resolución NO DF-1269-2019 -2019-2019-1-38-0-01-lv-009758).



La DGCP, al entrar a resolver en su momento, determinó que, el CONSORCIO MORCOM-CODESA, cumplía de acuerdo con el artículo 70 del Decreto Ejecutivo 40 de 2018, hoy reemplazado por el artículo 77 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020. Por lo tanto, aducir ahora que, la empresa adjudicataria no cumple es contradecir el propio dictamen proferido en su momento por la DGCP a favor de la empresa recurrente, del cual fue ratificado mediante Resolución 837-2022 en un reclamo similar. Por lo tanto, no existe pretermisión por parte de la Comisión Evaluadora al momento de evaluar la propuesta técnica de la empresa adjudicataria INGESOFT PANAMÁ, S.A.

b) Aspectos doctrinales y de ley que priorizan la construcción verdadera del pliego de cargos como soporte y columna vertebral de la licitación.

En toda contratación pública, la prioridad de la Administración Públicas, se enfoca en la búsqueda priorizada y vinculada de resolver los problemas de la colectividad, de satisfacer las expectativas de las necesidades públicas que resume en la de enaltecer el interés público. Para ello, todos los que intervienen en la licitación, se enfocan en realizar el estudio y análisis de mercado, para establecer lo que comúnmente denominamos las especificaciones técnicas, que busca resolver aquellas reclamaciones de la colectividad; aspecto este que incide en la conformación y unificación de un pliego de cargos, que es el esfuerzo sobrehumano para establecer la matriz y columna vertebral de toda licitación de la cual se establecerán a través de un vínculo jurídico con el proponente que resulte adjudicatario, por cumplir con las condiciones requeridas de acuerdo al tipo de procedimiento de selección de contratista y en el caso que nos ocupa entraña una matriz altamente técnica que incluye aspectos, administrativos, financieros, técnicos entre otros, como los de obligatorio cumplimiento, en razón a las exigencias obligatorias que deben ser cumplidos por todos aquellos que participen



en la licitación por mejor valor, del cual es el procedimiento convocado por la entidad licitante. Para ilustrar la postura del Tribunal, en torno a la importancia del pliego como columna vertebral, la legislación planteó aspectos importantes que deben cumplirse por las entidades antes de convocar la licitación, el cual se encuentra en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, y del cual nos nutre en relación con el estudio de mercado como medida previa para la consecución de un pliego cuasi estructurado.

Art. 47. Estudios previos. Las entidades deberán realizar los estudios previos para la elaboración del pliego de cargos, a fin de determinar la necesidad que requieren satisfacer con el proceso de contratación, el objeto a contratar con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto, el tipo de procedimiento, criterios para seleccionar la mejor propuesta, el precio de referencia, incluyendo precios unitarios y totales, entre otros.

Art. 48. Consultas al mercado. Antes de la celebración del procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes podrán efectuar consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos a través de medios electrónicos, con el objeto de obtener información acerca de los precios, costos asociados, características de los bienes, servicios u obras requeridos, tiempo de preparación de las propuestas o cualquier otra información que se requiera para la confección del pliego de cargos.

La Dirección General de Contrataciones Públicas desarrollará una funcionalidad en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", para que los estudios y consultas al mercado puedan realizarse por esta vía y el resultado de estos será público. A esto le serán aplicables las disposiciones de acceso a la información establecidas en la Ley 6 de 2002.

En ningún caso, la Plataforma de Cotizaciones en Línea, podrá ser utilizada para los Cines establecidos en este artículo.

Art. 49. Precio de referencia. Cada entidad será responsable de estimar el precio de referencia, considerando los estudios previos, precio de mercado, adquisiciones históricas, aumentos o disminuciones de costos, disponibilidad del producto, entre otros elementos, con el objeto de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, generando un informe sobre el resultado de su gestión

De acuerdo con la teoría constructivista y de los principios de transparencia, legalidad, economía, y sobre todo del reglamento que contiene el Código de Ética, el cual de fiel cumplimiento y obligatorio para las partes (Entidades-Proveedores), el pliego de cargos se cierne sobre la base del ordenamiento jurídico de la contratación pública estatal, más aún de priorizar y resolver las demandas de la colectividad que no es más que, enaltecer la finalidad pública.

Sobre lo anterior, cobra peso la dimensión y estructuración del pliego de cargos, amén con lo señalado por la Ley 22 de 2006, dónde establece claramente que el pliego de cargos, son aquellas estipulaciones elaboradas por la entidad licitante, del cual también es relevante mencionar, que dicha condición obligatoria que demanda la norma sobre la construcción del pliego, de acuerdo al monto del precio de referencia, intervendrán los posibles proponentes en la etapa de homologación, dónde realizan por lo general consultas de índoles técnicas. En definitiva, el pliego de cargos, por su alta condición técnica y el por el monto del precio de referencia, la Administración en resguardo de los postulados de la contratación prioriza absolver las consultas de los participantes en la etapa de homologación que a la



postre conducen a una modificación del pliego; siendo esto desde el prisma de la transparencia, ventaja para la contratación pública de manera general. Veamos los aspectos que establece la legislación panameña en torno a la confección del pliego y su homologación.

Capítulo V

Estructuración del Pliego de Cargos

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

1. El aviso de convocatoria con la indicación del precio de referencia y la correspondiente partida presupuestaria.
 2. Los requisitos para participar en el respectivo procedimiento de selección de contratista.
 5. Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.
 4. Las condiciones y la calidad de los bienes, las obras o los servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.
 5. Los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes.
 6. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.
 7. Los criterios y la metodología de ponderación de las propuestas que van a ser utilizados por la entidad licitante, cuando en el procedimiento de selección de contratista existan parámetros adicionales al precio. En este caso, se debe incluir una tabla que indique claramente los puntajes y las ponderaciones que formen parte del criterio de selección.
 8. Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.
 9. Los modelos de formularios que deberán completar y presentar los proponentes, como las fianzas, el proyecto de contrato, los modelos de cartas, las declaraciones juradas cuando procedan y demás documentos y certificaciones que se requieran.
 10. Los anexos en caso de que así se requiera.
 11. Las reglas de adjudicación en casos de empate en los precios ofertados por dos o más proponentes, que se definan en el reglamento de esta Ley.
 12. En los casos de adquisición de bienes y servicios que involucren tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con sumas superiores a cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), la certificación que indique el concepto favorable a las especificaciones técnicas del pliego de cargos por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental. Dicho concepto se fundamentará en la viabilidad técnica y de gestión para la sostenibilidad de la solución propuesta, basado en los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia.
- Presentada la solicitud con los documentos requeridos por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, esta tendrá un plazo de hasta cinco días para emitir su respuesta. En caso de no emitir concepto alguno, se entiende aprobada la solicitud.
- Los pliegos de cargos o contrataciones que contengan componentes de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que superen el monto de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), estos componentes deberán contar con el concepto favorable de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental.



13. En los casos de adquisiciones sensitivas que realice el Ministerio de Seguridad relacionados con seguridad y defensa del Estado previamente autorizados por el Consejo de Gabinete, los pliegos de cargos serán confidenciales, para lo cual los participantes deberán suscribir un acuerdo de confidencialidad, a fin de tener el código de acceso a estos en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

Los contratos llave en mano que incluyan equipamiento deberán contar con respaldo técnico, garantías, repuestos y mantenimiento necesarios, los cuales se definirán en el pliego de cargos.

Los pliegos de cargos son públicos y pueden ser consultados y obtenidos por todos los interesados en participar en un procedimiento de selección de contratista, a través de medios electrónicos de comunicación informáticos y de tecnologías afines o de manera física. Cuando se adquieran en forma física, el interesado asumirá los costos de reproducción.

Los pliegos de cargos se regirán por los modelos y las circulares o guías generales emitidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas, sin perjuicio de las particularidades y los requerimientos especiales en cada caso.

Las entidades públicas deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 34 de 2008, De Responsabilidad Social Fiscal.

El pliego de cargos, entre otras condiciones, deberá establecer con claridad la calidad requerida, cantidad, fecha y lugares de entrega, así como la disponibilidad del producto en la República de Panamá.

De igual forma, los contratistas deberán suscribir el pacto de integridad, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la presente Ley.

Art. 43. Condiciones especiales. Las condiciones especiales son las estipulaciones elaboradas por la entidad licitante, aplicables a un procedimiento de selección de contratista determinado, en atención a sus elementos específicos.

Dentro de estas condiciones se incluirán, necesariamente, la forma de adjudicación, si esta se realizará de manera global o por renglón; el método de evaluación cuando proceda y los criterios de ponderación; la determinación del precio de referencia por rubro y total; la necesidad de presentación de declaraciones juradas; los factores objetivos de selección; el plazo para formalizar la adjudicación y la firma del contrato; la forma de pago; las condiciones de trabajo, de subcontratación y de cesión de contrato; las formas de modificar el contrato, los acuerdos suplementarios y los plazos de entrega, entre otros.

En las contrataciones menores, no se les exigirá a las personas naturales de nacionalidad panameña la declaración jurada de medidas de retorsión.

Art. 44. Especificaciones técnicas. Las especificaciones técnicas constituyen las características técnicas del objeto que se va a contratar, las cuales no pueden hacer referencia, en su caso, a marcas de fábrica, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.

Art. 45. Formularios. Las entidades incluirán, dentro de los pliegos de cargos, los modelos o los formularios necesarios que garanticen la presentación de ofertas en igualdad de oportunidades. Estarán comprendidos dentro de estos, el de propuesta, en caso de que la institución lo estime conveniente; los modelos de las fianzas, las cartas, el proyecto de contrato y el modelo del convenio de asociación accidental, entre otros.



Art. 51. Reunión previa y homologación. La reunión previa y homologación es la celebrada entre la entidad licitante y quienes tienen interés de participar en un determinado acto de selección de contratista, cuyo monto sea superior a los ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00), con el propósito de absolver consultas y de formular observaciones que puedan afectar la participación de los posibles postores en condiciones igualitarias, así como aclarar cualquier aspecto relacionado con el pliego de cargos u otros documentos entregados.

La reunión previa y homologación será pública y se celebrará preferentemente en una sola jornada, que deberá concluir con un acta en la que las partes homologan los documentos finales manifestando la aceptación de todas las condiciones y los términos del pliego de cargos. El acta será suscrita por todos los que hayan participado en dicha reunión y será parte del expediente.

En caso extraordinario, cuando la naturaleza o complejidad del acto público así lo amerite, se declarará en sesión permanente a los integrantes de la reunión previa, por un periodo adicional de hasta cinco días hábiles.

En caso de discrepancia con los interesados, si esta no pudiera ser resuelta, los documentos se adoptarán de manera unilateral por parte de la entidad licitante procurando tomar en cuenta las observaciones de los interesados.

La homologación de los documentos o, en su caso, su expedición por parte de la entidad licitante tendrá como efecto la aceptación sin reservas ni condiciones de tales documentos por los participantes en el acto público, siempre que no se opongan al interés público y al ordenamiento jurídico. En consecuencia, no procede ningún reclamo derivado del contenido de tales documentos por parte de los interesados en el acto público que corresponda.

La presentación de la propuesta equivaldrá a la aceptación sin reservas ni condiciones de todo el contenido del pliego de cargos.

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.

Todos los aspectos anteriores, fueron cumplidos por la entidad licitante, así se corrobora en el Sistema Electrónico de PanamaCompra, del referido acto público; aspectos técnicos que fueron consultados por los que asistieron en la reunión previa y homologación y absueltos por la entidad, lo cual se materializó mediante adenda con el fin de ajustar y consolidar ciertos aspectos de obligatorio cumplimiento como técnicos. Esto nos indica que, se consumó la materialización y construcción de un pliego de cargos fortificado, del cual al momento pasar a la siguiente etapa, es decir la presentación de propuesta, equivaldrá en una aceptación de las condiciones allí establecidas. De hecho, la construcción del pliego de cargos, para estos tipos de actos se consuma con la aportación de constructiva de ideas de los posibles oferentes y la consolidación de este. En fin, una vez pasada la etapa de apertura de sobres, el expediente debe ser evaluado por la Comisión Evaluadora, quien deberá emitir su dictamen de acuerdo a los parámetros establecidos en el pliego de condiciones consolidado; sin embargo, la evaluación desplegada no debe ser basada en una mera interpretación unilateral fuera de las condiciones allí estipuladas dado que, pondría en riesgo la contratación pública, recordando que, otro aspecto considerable que debe tenerse en cuenta es el soporte que ostenta también la Comisión para priorizar las necesidades de la entidad quién busca resolver la problemática de la colectividad. Desde el esquema técnico y jurídico, la responsabilidad de la Comisión para evaluar las ofertas la encontramos en el artículo 64 de la Ley 22 de 2006, dónde prioriza específicamente



aplicar las reglas contenidas en el pliego de condiciones; empero, condiciones que fue estructurada sobre la base del estudio de mercado y de las aportaciones de los posibles oferentes que asistieron a la Reunión Previa y Homologación:

Art. 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora.

“ ...

La entidad licitante deberá instruir previamente a los miembros de la comisión evaluadora o verificadora sobre las reglas del procedimiento de licitación de que se trate, las condiciones y especificaciones técnicas contenidas en el pliego de cargos y de los conflictos de intereses reales o aparentes con respecto a los proponentes.

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión.

La decisión será adoptada por la mayoría de los miembros designados. (el subrayado es del Tribunal)

Existe una estructura que forma parte de la licitación para la conformación del pliego, hasta la evaluación de las propuestas y adjudicación por parte del Representante Legal, del que se construye en amplio espectro y atención de la contratación pública siempre y cuando, todo se dé dentro de los parámetros de los principios de la contratación.

Se debe tener en cuenta, un aspecto trascendental que se incorpora en el pliego de cargos, y del cual haremos mención en la presente Resolución es la importancia que ostentan los servidores públicos para proteger las garantías de la colectividad y sobre todo, satisfacer las necesidades con pronta justicia; de hecho, no puede pasarse por alto, lo que estipula el artículo 17 de la Constitución panameña, en razón a la teoría de la tutela social, que corresponden a las autoridades revestidas para tal fin:

ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. (el subrayado es nuestro)

Asociado al artículo constitucional, se encuentran los artículos relacionados a los principios de la contratación públicas del cual deben cumplir los servidores públicos que intervienen la licitación entre estos tenemos.



Art. 25. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Además, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.

Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos. (el subrayado es del Tribunal)

REFLEXIÓN FINAL:

Del principio de legalidad podemos presumir que, la función administrativa se encuentra sometida al ordenamiento jurídico, y en especial, a la Ley, siendo esta última la que determina los alcances de lo que la Administración puede hacer, vale decir, su competencia¹. Por lo tanto, este principio se convierte en el más importante del derecho administrativo, e implica que las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades.

Nos referimos al pliego de cargos en el apartado anterior, del cual la doctrina ha referido que el principio de integración instrumental del contrato, tiene la finalidad de aclarar si en caso de conflicto, impera el contenido del pliego de cargo o lo pactado contractualmente, a lo cual señala Roberto Dromi, lo siguiente:

“El pliego, como instrumento jurídico integrante del contrato, es fundamental a la hora de ejecución del mismo. De allí que se haya sostenido que la trascendencia jurídica que tiene el pliego de condiciones como elemento o fase imprescindible en los regímenes licitatorios de selección, ha dado fundamento para que la doctrina, en feliz expresión, lo haya denominado la ley del contrato, por ser la principal de donde derivan los derechos y obligaciones de las partes intervinientes, a la cual hay que acudir en primer término, para resolver todas las cuestiones que se promuevan, tanto mientras se realiza la licitación, como después de adjudicada y durante la ejecución del contrato” (Dromi, Roberto. Licitación Pública. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, segunda edición actualizada. 1995. Pág. 490).²

Estimamos propicio recordar que el pliego de condiciones especiales es un acto administrativo, que debe estar subordinado a la ley, dictado unilateralmente por la entidad licitante, para un contrato determinado, sujeto a la ley y normas de procedimiento para su validez. Este acto administrativo tendría efectos particulares, ya que sólo obligaría a los oferentes en un determinado procedimiento licitatorio.

Después de haber realizado el escrutinio del expediente de la referida licitación por mejor valor, es necesario señalar que, el Estado tiene el deber, conforme a la Ley, de establecer las pautas que procuren que el interés público prevalezca sobre el

¹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004, T. I, p. 59.

² Sentencia de 3 de enero de 2013. Caso: Constructora del Istmo, S.A. vs. Ministerio de la Presidencia.



interés particular; es decir, lo que más le conviene a la sociedad como destinataria del servicio. Para tales efectos, las propuestas presentadas por las empresas aspirantes en un concurso determinado no tienen que caracterizarse únicamente porque presentan el menor costo económico, sino que deben, además, reunir todas las condiciones técnicas requeridas por el pliego, para cumplir con el contrato; con el fin de satisfacer plenamente los requerimientos de la Institución, y de la colectividad.

Es propicio manifestar que las entidades licitantes, dentro de los procesos licitatorios, se encuentran obligadas a cumplir con las normas en contrataciones públicas, los criterios y metodologías contenidas en el Pliego de Cargos, a efecto de procurar una selección justa y objetiva del contratista tal como se encuentra consagrada en los numerales 2 y 3 del artículo 21, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, cuando al tenor dice lo siguiente:

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

...

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

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

...”. (El resaltado es nuestro).

No debemos olvidar que, una vez presentada la oferta, el proponente acepta sin restricciones las condiciones establecidas en el pliego; esto significa que, al momento de remitir su oferta en el sistema electrónico del acto público en estudio, queda obligada a cumplir con las condiciones establecidas en los términos de referencia.

Recordemos también que el objeto del proceso, es el reconocimiento de la ley sustancial; y como regla de razón el Tribunal y las entidades al momento de convocar y sustanciar los procedimientos de selección de contratista deben reducir al mínimo los pronunciamientos inhibitorios, de tal manera que lo que se busca es la contratación efectiva –previo cumplimiento de todas las condiciones del pliego por parte de los ofertante- y que, repetimos, se debe satisfacer a la colectividad general con el servicio, obra o contratación respectiva. Esa especie de operatividad utilitarista está consagrada en nuestra ley 22 de 2006, como postulado ineludible y así se reproduce como un componente del principio de economía en el artículo 27, numeral 2, *lex cit*:

“2. Las normas del procedimiento de selección de contratista interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias.”

Al respecto, debemos recordarle a la entidad que, una vez publicada la decisión del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el Sistema Electrónico de PanamaCompras, debe acatar en el término de la ley dicha decisión tal como lo establece el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, cuando a la letra dice lo siguiente:



“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso.”

Concluido el escrutinio de los argumentos esgrimidos, así como el estudio integral de las constancias procesales, este Tribunal con base en sus facultades legales, considera que el accionante no probó la mala actuación de la entidad convocante a la hora de realizar la evaluación de los documentos presentado por el oferente adjudicatario que obtuvo la mayor ponderación; en consecuencia, lo procedente es **confirmar** la Resolución No. 273-2022-DG-DJ-AAC del 15-09-2022 mediante la cual adjudicó el procedimiento de selección de contratista por Licitación por Mejor Valor No. 2022-1-38-0-08-LV-012511, el cual se refiere al “SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL MARCOS A. GELABERT” a favor de la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A.; convocado por la AUTORIDAD DE AERONÁUTICA CIVIL con fundamento en lo dispuesto en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020:

“Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a **confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (El resaltado es nuestro).

Respecto de la fianza de recurso de impugnación, de acuerdo con el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, este Tribunal ordenará su devolución.

En atención a todo lo anteriormente valorado, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. 273-2022-DG-DJ-AAC del 15-09-2022, proferido por la AUTORIDAD DE AERONÁUTICA CIVIL, mediante la cual adjudicó el acto público de selección de contratista por Licitación por Mejor Valor 2022-1-38-0-08-LV-012511 a la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A., por un precio propuesto de UN MILLÓN DE BALBOAS CON 00/100 (B/. 1,000,000.00).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación N°04-09-41184-0, emitida por ALIADO SEGUROS, por la suma de CIENTO CINCO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/ 105,000.00), a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS y tiene como beneficiarios a la AUTORIDAD DE AERONÁUTICA CIVIL /CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, cantidad que representa el diez por ciento (10 %) del precio de referencia, y cuya diligencia de consignación reposa a foja 0026 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas

PanamaCompra, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: ADVERTIR a las partes que esta Resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

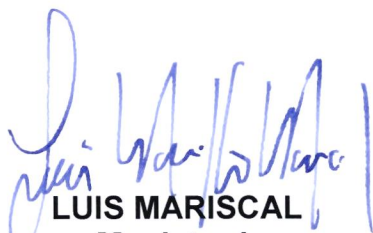
QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°212-2022, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente
ARANDA RIOS por [F] NOMBRE
JOSE ARANDA RIOS JOSE
ALEXANDER - ID ALEXANDER - ID
ID 2-708-758 2-708-758
Fecha: 2022.10.18
14:36:15 -05'00'

JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


MANUEL BECKFORD.
Secretario


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado

