



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 080-2021

RECURRENTE: PANAMA HARDWARE, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución 266-2021-DG-DJ-AAC del 13 de julio de 2021, emitida por la AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2021-1-38-0-99-LP-011101.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN N°095-2021-Pleno/TACP de 12 de agosto de 2021. (Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con el artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo el Texto Único de la Ley 22 de 2006), y el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal) tiene competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del 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 No.439 de 2020, 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

Cumplíendose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y normas contenidas en el Decreto Ejecutivo reglamentario, la **AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL** (en adelante, la entidad licitante), mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o, simplemente, "PanamaCompra"), el día 18 de marzo de 2021, hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes para el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2021-1-38-0-99-LP-011101, referente al *"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS AUTOMÁTICOS Y AUTÓNOMOS DE INFORMACIÓN METEOROLÓGICA EN AERÓDROMOS NACIONALES"*, con precio de referencia de DOSCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.250,000.00), donde se programó la presentación de propuestas para el 13 de mayo de 2021, de 09:00 a. m. a 10:00 a. m. De igual forma, estableció como fecha y hora para la apertura de propuestas el 13 de mayo de 2021, a las 10:01 a. m. (Ver fojas 002 a 007 del expediente del Tribunal).



El 13 de mayo de 2021 se publicó en el sistema electrónico el Acta de Apertura de Propuestas, dejando constancia de que se recibieron, por parte de la entidad licitante, las propuestas para dicho acto público, como se detallan en el siguiente cuadro:

Propuestas Recibidas			
RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
12371-108-123024-8	Panamá Hardware S.A.	13-05-2021 12:48 a.m.	218,500.00
155585445-2-2014-69	INGESOFT PANAMA S.A.	13-05-2021 09:42 a.m.	247,500.00

Posteriormente, previa verificación de las propuestas presentadas conforme a lo establecido en el pliego de cargos, por parte de los miembros de la Comisión Verificadora (en adelante los comisionados), la AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL publicó el 15 de julio de 2021, en el sistema electrónico, la **Resolución 266-2021-DG-DJ-AAC** con fecha 13 de julio de 2021, mediante la cual resolvió adjudicar el Acto Público, así:

Resuelve:

ARTÍCULO PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No.2021-1-38-0-99-LP-011101, al proponente INGESOFT PANAMA S.A., por la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS BALBOAS CON CERO CENTÉSIMOS (B/.247,500.00), toda vez que su oferta cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos correspondiente, según lo establece la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamentación.

Renglones Adjudicados

Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	81151502	Servicios meteorológicos	INGESOFT PANAMA S.A.	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE SISTEMAS AUTOMÁTICOS Y AUTÓNOMOS DE INFORMACIÓN METEOROLÓGICA EN AERÓDROMOS NACIONALES.	247,500.00	Adjudicada

Por su parte, la empresa proponente PANAMA HARDWARE, S.A. (la recurrente o impugnante), a través de su apoderado especial, el licenciado Sergio Pérez-Guardia Jiménez, presentó en tiempo oportuno, el 22 de julio de 2021, ante la Secretaría General de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra de la referida resolución que adjudicó el acto público al proponente INGESOFT PANAMÁ, S.A. (la adjudicada). (Poder visible a foja 010 del expediente del Tribunal).

II. PRETENSIONES Y ARGUMENTOS DE LA RECURRENTE

En el recurso de impugnación se solicita que se revoque el acto impugnado y, en su lugar, se restablezca el derecho vulnerado, en el sentido de que se le adjudique el acto público a la recurrente, por considerar que cumplió en su totalidad con los requisitos y especificaciones técnicas del pliego de cargos, además que fue quien ofertó el precio más bajo.

Así mismo, enfatiza que la comisión verificadora descalificó su propuesta sin argumentos válidos; y que, por el otro lado, es notoria la insistencia en recomendar la adjudicación a la otra empresa proponente. Denuncia la parcialidad de la comisión verificadora, que erró al hacer apreciaciones infundadas y que adolecen de sustento técnico.

Entre sus fundamentos, la impugnante se refirió a cada uno de los supuestos incumplimientos señalados en los informes de verificación, que los comisionados observaron de su propuesta, exhibidos de la siguiente manera:

- A. Supuestos incumplimientos de PANAMA HARDWARE, S.A. en la sección 4.1.2.1 – Capítulo III de las especificaciones técnicas (sensor presión atmosférico).



Conforme al incumplimiento referido por los comisionados sobre las especificaciones técnicas del sensor de presión atmosférica que ofertó (Barómetro Mesotech), la recurrente mencionó que el mismo contó con una apreciación de más o menos 0.3 hpa, igual al solicitado en el pliego de cargos, pero que los comisionados basados en una operación matemática de multiplicar, tomaron datos y valores incorrectos del catálogo del sensor que fueron dirigidos a desfavorecer su propuesta, cuando muy bien pudieron presentar una nota aclaratoria del fabricante que certificaba el error tipográfico que tenía el catálogo respecto a los valores de precisión del barómetro MT-BPD, indicando el valor correcto (+0.03 hpa), sin embargo, nunca se le solicitó la correspondiente aclaración sobre esos valores.

Además, dejó sentado que en otras dos oportunidades la empresa ha ofrecido los mismos productos contractuales a dicha entidad, los cuales resultaron satisfactorios, cuyos actos públicos disponían de especificaciones similares a este acto, relacionadas con el sensor de presión atmosférica, y que les fueran adjudicados.

B. Incumplimiento de INGESOFT PANAMÁ, S.A. en la sección 4.4.2. –Capítulo III de las especificaciones técnicas (sistemas de alimentación).

De igual forma, la actora cuestionó la posición asumida de los comisionados en cuanto a considerar sus incumplimientos, bajo apreciaciones carentes de todo sustento técnico, a manera de favorecer a la empresa beneficiada con la adjudicación (INGESOFT PANAMÁ, S.A.), a pesar de que esta presentó el precio más alto, además que incumplió con su propuesta técnica, en cuanto al aludido punto 4.4.2, que se refiere a los dos sistemas de alimentación diferentes (primario y secundario), tal como advirtió y señaló la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante, DGCP), respecto a este punto, situación que no fue observada por la comisión, al justificar que los diseños serían sometidos a su revisión y aprobación por la entidad, pese al evidente incumplimiento.

C. Incumplimiento de INGESOFT PANAMÁ, S.A. en la sección 4.1.2. –Capítulo III de las especificaciones técnicas.

La impugnante también evidenció el aparente incumplimiento de la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A., con el punto 4.1.2, referente a los sensores de viento, demostrando con imágenes que lo ofertado no se apegó específicamente a lo requerido en el pliego de cargos, toda vez que no contó con el elemento anti-aves requerido, situación que fue explicada y aclarada al indicar que los sensores no requerirían de tal elemento ya que el modelo ofertado, por su construcción, no requiere de la carcasa especial anti-aves; aclaración que fue aceptada por la comisión.

Finalmente, mostró su oposición en cuanto a la preferencia de la comisión verificadora en recomendar la adjudicación a una empresa que no cumplió con el pliego de cargos, insistiendo en que la misma quebrantó el principio de igualdad de oportunidades de los proponentes que consagra la norma de contrataciones públicas. (Ver fojas 011-029 del expediente del Tribunal).

III. ADMISIÓN DEL RECURSO

Una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos procesales para la admisibilidad del Recurso de Impugnación presentado, el magistrado sustanciador procedió a darle curso según el procedimiento consagrado en la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento, admitiendo el mismo, mediante **Resolución N°070-**



2021/TACP de 23 de julio de 2021, visible de foja 192 a 194 del expediente jurídico y publicada en el sistema electrónico "PanamaCompra", el 26 de julio de 2021.

IV. EL INFORME DE CONDUCTA

El 02 de agosto de 2021, la entidad licitante publicó en el portal electrónico la nota **AAC-NOTA-2021-2689** de 29 de julio de 2021, visible de foja 201 a 207 del expediente jurídico, contentiva del Informe de Conducta que guarda relación con las actuaciones administrativas dentro del presente Acto Público de Selección de Contratista, aclarando en su parte medular, que las mismas se realizaron en concordancia con lo preceptuado en las normas que regulan las contrataciones públicas, describiendo las siguientes consideraciones:

1. En el primer Informe de Comisión Verificadora correspondió a la verificación de los requisitos presentados por la empresa recurrente (PANAMÁ HARDWARE, S.A.), quien ofertó el precio más bajo, percatándose de que no cumplió con lo requerido en el pliego, particularmente, dentro del cuadro de cumplimiento técnico, en relación a que varios puntos de la propuesta técnica fueron presentados en idioma inglés, además la cámara de video y el sensor de viento no cumplieron con lo especificado; por ende se verificó la segunda propuesta con precio más bajo (INGESOF PANAMÁ, S.A.), la que, una vez evaluada, se determinó que cumplió a cabalidad con el pliego de cargos.
2. Contra ese primer informe se presentó una Acción de Reclamo, en donde la DGCP decidió anularlo parcialmente, con el fin de que se realizara un nuevo análisis parcial de ambas propuestas, sobre el punto 11 de "otros Requisitos" referente al cuadro de cumplimiento técnico de las especificaciones.
3. En el segundo Informe Parcial de las propuestas, sobre el análisis integral del cuadro de cumplimiento técnico, se determinó nuevamente que la empresa recurrente (PANAMÁ HARDWARE, S.A.) no cumplió con lo requerido por el pliego, en cuanto al sensor de viento que ofertó; por lo que se verificó la siguiente propuesta (INGESOF PANAMÁ, S.A.) y se determinó que esta sí cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, razón por la cual la entidad le adjudicó el acto público.
4. Respecto a lo señalado por la actora en su recurso de impugnación, sobre la verificación de su propuesta en cuanto a las especificaciones técnicas del sensor de viento que aportó, se constató un error en el valor en la detección de la precisión atmosférica, dado que el modelo ofertado proponía unos valores de ± 3.6 hPa y lo solicitado es de ± 0.3 hPa. En cuanto al sistema de alimentación que ofertó, este sí cumplió a cabalidad con lo solicitado por la entidad; y con respecto al sensor de viento que propuso (sensor de dirección y velocidad de viento), se constató que dicho sensor también cumplió con las especificaciones técnicas requeridas para el objeto contractual.

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

A. Hechos y actuaciones administrativas relevantes

El procedimiento de selección de contratista que nos ocupa se desarrolla bajo la modalidad de Licitación Pública, regulado en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el cual señala que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla



con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos, cuya reglamentación se ubica en el Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, normas vigentes al momento de la convocatoria del presente acto público, además de establecerse que la modalidad de adjudicación sería global.

El 13 de mayo de 2021, se realizó el acto de apertura de las propuestas electrónicas participantes para este acto público, precedido por la Jefa de Compras y Proveeduría de la entidad, Yvonne A. Beech de Cajar, según Acta publicada en el portal electrónico, donde se dejó constancia de que fueron recibidas dos (2) propuestas, presentadas por: Panamá Hardware, S.A. e Ingesoft Panamá, S.A., con indicación de que se realizó la revisión de los requisitos de obligatorio cumplimiento.

Mediante Resolución No.145-DJ-DG-AAC de 22 de abril de 2021, publicada en el sistema electrónico el 17 de mayo de 2021, conforme a las reglas establecidas en la normativa de contrataciones públicas, la AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL formalmente designó a los profesionales idóneos en el objeto de la contratación, que conformarían la Comisión Verificadora, de la siguiente manera:

Nombre	No. de Cédula	Profesión	Idoneidad
Bertilda García	9-181-499	Técnico en Ingeniería con Especialización en Programación y Análisis de Sistemas	2014-321-001
Lorenza Lezcano	4-726-1469	Abogada	10416
Osvaldo Díaz	8-837-747	Técnico en Mantenimiento de Comunicaciones Aeronáuticas	5 años

El 17 de mayo de 2021 se rindió el Informe de Comisión Verificador, publicado en el sistema electrónico esa misma fecha, con indicación de que la empresa PANAMÁ HARDWARE, S.A. no cumplió con todos los requisitos del pliego, refiriéndose al tiempo de entrega señalado en el formulario de propuesta y al cuadro de cumplimiento técnico que contenía algunos puntos en inglés (puntos 1 y 11 de otros requisitos); por ello, procedió con la evaluación de la empresa INGESOFT PANAMÁ, S.A., verificándose que esta sí cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos, recomendando así que fuese beneficiada con la adjudicación del acto público.

Ambas empresas proponentes presentaron a la entidad ciertas observaciones a este Informe de los comisionados, específicamente sobre la verificación de los requisitos y especificaciones técnicas, basados en los siguientes planteamientos. Veamos:

- PANAMÁ HARDWARE, S.A., en su Nota de 18 de mayo de 2021, publicada en *PanamaCompra* el 20 de mayo de 2021, refiriéndose al tiempo de entrega del objeto contractual que estableció en su formulario de propuesta (punto 1), observado como incumplimiento, mencionó que la propia entidad cometió el error de señalar en el modelo de formulario adjunto el tiempo de entrega de 300 días hábiles y en el pliego de cargos estableció que eran 300 días calendarios, por ende, su propuesta estableció el tiempo requerido en el formulario. Con respecto a los puntos en inglés observados en el cuadro de cumplimiento técnico que aportó, describió que en dicho cuadro se señalaba claramente la localización exacta de las especificaciones técnicas de cada uno de los equipos y sistemas que se ofertaba en su idioma español, por lo que consideró que la entidad no evaluó en debida forma el cuadro presentado.

Por otro lado, observó sobre ciertos incumplimientos de la empresa adjudicataria, demostrando con imágenes que el documento denominado propuesta técnica que aportó se encuentra en forma bilingüe (inglés-español);



además que no cumplió a cabalidad con el sistema de alimentación, requerido en el punto 4.4.2 capítulo III del pliego de cargos; con base en lo dicho requirió a la entidad una nueva evaluación a las propuestas.

- INGESOFT PANAMÁ, S.A., en su Nota de 20 de mayo de 2021, publicada en PanamaCompra en igual fecha, señaló que la propuesta del recurrente incumplió con el punto 4.1.2.1 del capítulo III del pliego de cargos, en cuanto a las especificaciones del sensor de presión atmosférica. También anotó que la impugnante incumplió con el punto 4.3, referente a las características de las cámaras de video, así como también observó incumplimiento sobre el punto 4.1.1, al señalar que el Sistema Mesotech que ofertó no señaló todo lo requerido por la entidad.

Mediante Resolución No.209-2021DJ-DG-AAC del 24 de mayo de 2021, publicada el 24 de mayo de 2021 en el sistema electrónico, la entidad resolvió anular parcialmente el Informe de la Comisión Verificadora, solicitando un nuevo análisis parcial de la propuesta de PANAMÁ HARDWARE, S.A., básicamente sobre los puntos en los cuales se establecieron los incumplimientos.

Los miembros de la Comisión Verificadora, luego del análisis parcial a la información contenida en la propuesta de la recurrente, sobre los puntos observados en apego a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos, determinaron en su nuevo Informe de Comisión Verificadora de fecha 27 de mayo de 2021, publicado en el sistema electrónico el 28 de mayo de 2021, que la hoy impugnante incumplió con ciertas especificaciones técnicas señaladas sobre el sensor de viento ultrasónico que incluyó en el cuadro de cumplimiento técnico, por lo que se verificó que el otro proponente, INGESOFT PANAMÁ, S.A., sí cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos, por lo que recomendaron la adjudicación del acto público a dicha empresa.

El nuevo informe parcial fue objeto de Acción de Reclamo ante la DGCP, publicado el 07 de junio de 2021, por parte de PANAMÁ HARDWARE, S.A., mismo que fue admitido mediante Resolución No.530-2021 de 09 de junio de 2021, publicado en el portal en esa misma fecha. Subsiguientemente, dicha Acción de Reclamo fue decidida mediante la **Resolución No.566-2021 de 16 de junio de 2021**, donde la DGCP resolvió anular parcialmente el informe por la Comisión Verificadora y ordenó a la entidad licitante que procediera a través de la misma Comisión Verificadora a realizar un análisis parcial de las propuestas presentadas, en cuanto a los siguientes puntos:

“PANAMÁ HARDWARE S.A.

- Análisis Integral de todos los componentes y Especificaciones Técnicas de la solución propuesta para el Punto N° 11 de “Otros Requisitos del Pliego de Cargos Electrónico Cuadro de Cumplimiento Técnico los requisitos del Pliego de Cargos.

INGESOFT PANAMÁ S.A.

- Análisis Integral de todos los componentes y Especificaciones Técnicas de la solución propuesta para el Punto N° 11 de “Otros Requisitos del Pliego de Cargos Electrónico, Cuadro de Cumplimiento Técnico los requisitos del Pliego de Cargos”.

El 29 de junio de 2021, la entidad licitante publicó, en el sistema electrónico, el nuevo Informe de Comisión Verificadora, fechado 28 de junio de 2021, donde los miembros de la comisión, luego del análisis parcial a la información contenida en las propuestas de los dos proponentes, únicamente sobre el punto 11 de “Otros Requisitos” del pliego de cargos correspondiente al Cuadro de Cumplimiento Técnico, de conformidad con lo estipulado en la precitada resolución de la DGCP, reafirmaron en cuanto a la empresa



recurrente que: En lo referente a las especificaciones técnicas señaladas en la propuesta sobre el sensor de viento ultrasónico, la presión atmosférica no cumple con lo solicitado por la entidad en el pliego; por lo que recomendaron lo siguiente:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en los Artículos 58 y 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado a la empresa INGESOFT PANAMA S.A , por que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los veintiocho (28) días del mes de junio de 2021, a las 3:00p.m..

Fundamento legal: Artículos 58 y 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Nombre de Comisionado	Firma de Comisionado	Cédula de Comisionado
Lorena Fdezano		4-726-1469
Berthila E. García Díaz		9-181-499
David Díaz H.		8-837-747

Por su parte, la Autoridad Aeronáutica Civil, luego de verificar el procedimiento de esta licitación, a través de la **Resolución 266-2021-DG-DJ-AAC** del 13 de julio de 2021, publicada en el sistema electrónico el 15 de julio de 2021, resolvió Adjudicar el Acto Público No.2021-1-38-0-99-LP-011101, al proponente INGESOFT PANAMA S.A., por la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.247,500.00), toda vez que su oferta cumplió con los requisitos y exigencias del pliego de cargos correspondiente, según lo establece la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamentación.

B. Posición argumentativo-jurídica del Tribunal

a. Procedimiento precontractual especialmente aplicable

Para esta Colegiatura, lo esencial del control de este acto es determinar si la entidad le dio fiel cumplimiento, en primera instancia, al artículo 58 de la Ley 22 de 2006, al indicar lo siguiente:

“Artículo 58. Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

En la celebración de la licitación pública, se observarán las siguientes reglas:

7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y **se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora**, que deberá estar constituida por la entidad licitante.

8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.

9. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo



no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

10. El plazo para emitir el informe de la comisión verificadora no será superior a dos días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente a la publicación del acta de apertura, salvo que se haya establecido en el pliego de cargos un periodo de subsanación, en cuyo caso el plazo para emitir el informe de la comisión será contado a partir de la publicación del informe de subsanación.

Si la complejidad del acto lo amerita, la comisión contará con una única prórroga que no será superior a cinco días hábiles.

...". (Lo resaltado es nuestro).

Así mismo, se debe constatar si se le dio aplicación al *Principio de responsabilidades de los servidores públicos*, tipificado en el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, que señala la responsabilidad de los servidores públicos que participan en los procedimientos de selección de contratista al momento de desempeñar sus funciones, tratándose de los integrantes de comisiones de evaluación, que los mismos están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidas en el pliego de cargos.

Ya en cuanto al análisis del caso, creo prudente reiterar cuál es el papel o competencias de la Comisiones Técnicas.

b. Competencias técnicas de la adjudicación conferida al Informe de Comisión

Nos remitimos a la normativa instituida en el artículo 68 de la Ley de contrataciones públicas, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 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.

...

...

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”.

De lo anterior se desprende que el Informe debe contener una debida motivación, conforme a su ejercicio profesional consagrado por su idoneidad, siendo un elemento indispensable, y en este debe sustentar las razones por la cual forja la recomendación, teniendo el deber de indicar en su análisis los razonamientos que lo llevaron a la conclusión de que la propuesta recomendada en su dictamen se ajustaba al cumplimiento o no de las exigencias requeridas por la entidad en el pliego de cargos.

En otras palabras, los informes pueden ser de mera preparación de la adjudicación, o esencialmente informadores de la decisión de adjudicar; visto que, en el primer caso, estamos ante un informe de mera verificación de documentos y en el segundo, de opiniones científicas y altamente especializadas, sobre la calidad de los productos, servicios u obras ofertados.

En todo caso, los informes de las comisiones tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos y, sobre todo, facilitar el acceso a soluciones de suministros, servicios u obras requeridos por el Estado. Así pues, los informes son instrumentales, es decir, instrumentos para un fin superior, el de la satisfacción de intereses públicos.

Luego de estas consideraciones, nos corresponde tratar los diversos aspectos que se destacan como puntos controvertidos del presente recurso, analizados en su conjunto generado del Informe de la Comisión Verificadora, teniendo presente que a esta se le atribuye competencia sobre la valoración de las exigencias técnicas vertidas en las propuestas y como quiera que la interpretación de lo impugnado se centró particularmente en los requisitos técnicos especiales (Otros Requisitos) del pliego de cargos, pasamos entonces a examinar cada una de las propuestas, en su orden de prelación, a fin de determinar si cumplieron con dichos requisitos, en constatación con el artículo 58 de la Ley 22 de 2006.

c. Análisis pormenorizado de las propuestas, según su valor económico

c.1. Propuesta de PANAMÁ HARDWARE S.A.

Iniciamos con la propuesta de precio más bajo, presentada por la empresa recurrente, por la suma de DOSCIENTOS DIECIOCHO MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.218,500.00), cuya documentación que aportó con su propuesta se ubicó en el sistema electrónico “PanamaCompra”, donde apreciamos que correspondió con la presentación de todos los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento y con la documentación requerida en “Otros Requisitos”.

No obstante, nos referiremos a lo señalado por esta empresa, en cuanto a las especificaciones técnicas (requeridas en el **capítulo III, punto 4.1.2 sensor de campo, punto 4.1.2.1 especificaciones**) del sensor de viento ultrasónico que ofertó (Barómetro Mesotech), advirtiendo que el mismo contó con una apreciación de más o menos 0.3 hpa, igual al solicitado en el pliego de cargos, pero que los comisionados



tomaron los valores incorrectos del catálogo, cuando existió una nota aclaratoria por parte del fabricante del sensor que certificaba el error tipográfico que contenía dicho catálogo o *brochure*, respecto a esos valores, pero que la entidad nunca le solicitó aclaración, ni tampoco le concedió la oportunidad de adjuntar tal documentación.

Sobre este punto debemos aclarar que, para el punto 11 del apartado "Otros requisitos", referente al cuadro de cumplimiento técnico, el pliego de cargos modificado fue claro al indicar que deberían cumplir con todo lo solicitado en el Capítulo III del pliego de cargos, que requirió lo siguiente:

- 11 Cuadro de cumplimiento técnico. La propuesta técnica deberá ser presentada en español y mostrará párrafo por párrafo, el cumplimiento de lo solicitado en el Capítulo III correspondiente a las Especificaciones técnicas.



CAPÍTULO III ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

4.1.2.1 Especificaciones

- a) Se deberá cumplir con las especificaciones y recomendaciones de la OACI, en su ANEXO 3 y documento 9837, siguientes:
- Velocidad del viento de 0 a 120 nudos, ± 1 nudo o 5%, de ambos valores el mayor.
 - Dirección del viento de 0° a $360^\circ \pm 5\%$,
 - Temperatura del aire de -40°C a $+60^\circ\text{C}$, $\pm 0.3^\circ\text{C}$,
 - Temperatura del punto de rocío de -40°C a $+60^\circ\text{C}$, $\pm 0.5^\circ\text{C}$, aplicadas al sensor de humedad relativa
 - Humedad relativa de 0 a 100 %, $\pm 2\%$,
 - **Presión atmosférica de 500 a 1100 hPa, ± 0.3 hPa con triple transductor de presión,**
 - Visibilidad de 10 m a 30,000 m, 5% de incertidumbre a 1,500 m,
 - Precipitación y densidad en incrementos 0.2 mm,
 - Tiempo presente como lluvia, niebla, granizo, tipos de precipitación, etc.,

Ahora bien, para este punto (Cuadro de cumplimiento) la empresa ofertó el Sensor de viento ultrasónico requisito del punto 4.1.2, capítulo III (Sensores en Campo) aportando las siguientes especificaciones para Barómetro Mesotech sugerido (punto 4.1.2.1 especificaciones):

4.1.2.1. Especificaciones

a) Se cumplirá con las especificaciones y recomendaciones de la OACI, en su ANEXO 3 y documento 9837, siguientes:

- Velocidad del viento: 0-75 m/s (0-145 nudos), ± 1 nudo o 5%, de ambos valores El mayor. (Ver figura siguiente – Sensor de viento)
- Dirección del viento: de 0° a $360^\circ \pm 0.1^\circ$ (mejor que 5%), (Ver figura siguiente – Sensor de viento)
- Temperatura del aire: de -40°C a $+60^\circ\text{C}$, $\pm 0.3^\circ\text{C}$,
- Temperatura del punto de rocío: de -40°C a $+60^\circ\text{C}$, $\pm 0.5^\circ\text{C}$, aplicadas al sensor de Humedad relativa (Ver figura siguiente – Sensor de Temperatura/Humedad)
- Humedad relativa: de 0 a 100 %, $\pm 1\%$ (mejor que 2%), (Ver figura siguiente – Sensor de Temperatura/Humedad)
- **Presión atmosférica: de 500 a 1200 hPa (mejor que 1100hPa), ± 0.3 hPa con triple transductor de presión, (Ver figura siguiente – Barómetro)**
- Visibilidad: de 10 m a 30,000 m, 5% de incertidumbre a 1,500 m, (Ver figura siguiente – Sensor de Visibilidad)
- Precipitación y densidad: en incrementos 0.2 mm, (Ver figura siguiente – Sensor de Visibilidad)
- Tiempo presente: como lluvia, niebla, granizo, tipos de precipitación, etc., (Ver figura siguiente – Sensor de Visibilidad)

Sin embargo, este Tribunal advierte que de las especificaciones aportadas se constató que la presión atmosférica correspondió con lo requerido en el pliego, no obstante, debemos resaltar que, de la ficha técnica del barómetro, la presión atmosférica no



correspondió con lo indicado para esta unidad, mostrando diferencia en lo ofertado con la ficha técnica del producto, situación que fue confirmada por la propia empresa en su recurso al indicar la existencia de la nota aclaratoria del fabricante sobre el error tipográfico en cuanto a los valores de precisión del barómetro MT-BPD indicando el valor correcto (+0.03 hPa).

Así se indicó en el análisis parcial que realizaron los comisionados a la información contenida sobre el punto 11 de "Otros Requisitos" del pliego de cargos, correspondiente al Cuadro de Cumplimiento Técnico que aportó esta empresa, en el contexto con las especificaciones técnicas del barómetro que ofertó, demostrando que el valor o rango de la presión atmosférica incluida para este sensor no cumplió con la solicitada por la entidad en el capítulo III del pliego, tal como se indicó en el Informe de Comisión Verificadora de fecha 28 de junio de 2021 y publicado en el sistema electrónico al día siguiente, apoyado en su análisis expuesto en la Nota fechada 28 de junio de 2021 dirigida al director general de la entidad. Veamos:

- Presión atmosférica: **de 500 a 1200 hPa (mejor que 1100hPa),**
± 0.3 hPa con triple transductor de presión,
(Ver figura siguiente – Barómetro)



Technical Specifications

Pressure range:	0 to 17.6 psia or 500 to 1200 hPa
Total accuracy:	±0.3% FS or ±0.6% FS max
Stability:	±0.25 hPa per year

Lo presentado en el cuadro de precisión puede evidenciar que existe una diferencia en cuando a las unidades presentadas por la empresa **PANAMA HARDWARE, S.A.**, las cuales se indican en hectopascales (hPa) y las unidades en la ficha técnica la cual se expresa en porcentaje (%) de la escala completa o (Full scale).

El 0.3% de 1200 hPa es equivalente a 3.6 hPa con lo cual el valor de precisión del sensor presentado por la empresa **PANAMA HARDWARE, S.A.**, excede en gran medida el valor de ± 0.3 hPa requeridos en el pliego de cargos de la entidad, en tal sentido el sensor propuesto no cumple con los requerimientos solicitados.

Así pues, en cuanto a la descripción del barómetro, en la propuesta del hoy día recurrente se propone un sensor de viento con un rango de presión de 0 a 17.6 PSI o 500 para 1200 hPa y una precisión total de más o menos 0.3 FS o más o menos 0.6 FS como máximo, valores éstos que no concuerdan con las exigencias del Pliego de Cargos.

En vista de ello, disentimos de lo vertido por la empresa, ya que ciertamente la comisión apreció como error el valor dado al rango de presión atmosférica del sensor de viento, toda vez que la ficha técnica del sensor aportado presentó un rango superior al requerido y mostró un rango de presión atmosférica distinta, evidenciando así que lo ofertado no se ajustó a la exigencia del pliego de condiciones, por ende, no le asiste la razón al recurrente respecto de esta inconformidad.

Ahora bien, respecto a lo referido sobre la existencia de la nota aclaratoria del fabricante que certificaba el error tipográfico que contenía el catálogo del sensor de viento, respecto a los valores en la presión atmosférica, indicando que la entidad nunca le solicitó tal aclaración, debemos acotar que era responsabilidad del propio proponente revisar que toda la documentación de su propuesta se ajustara a las exigencias del pliego de cargos, sin que esta responsabilidad deba trasladarse a los servidores



públicos; sin olvidar que una vez presentada la oferta, el proponente ^{acepta sin} objeciones ni restricciones las condiciones establecidas en el pliego de cargos, lo que significó que al momento de remitir su oferta en el sistema electrónico quedó obligado a cumplir con las condiciones señaladas en dicho términos de referencia. Máximo que la responsabilidad de advertir o detectar documentos defectuosos a subsanar era del proponente, fundamentado en el artículo 82 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 82. Acta de apertura de propuestas.

*...
En todo caso, será responsabilidad del proponente revisar su propuesta a fin de verificar si existe algún documento subsanable que corresponda remediar, dentro del plazo establecido en el pliego de cargos y que no se le advierta en el acta de apertura de propuestas.
...”*

En esta ocasión, estimamos apropiado resaltar que este Tribunal, en reiteradas ocasiones ha sostenido el criterio que el pliego de cargos es el documento rector dentro de los procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, por lo que no puede ser vulnerado de ninguna manera por aquellos proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

c.2. Propuesta de INGESOFT PANAMÁ, S.A.

Continuando con la verificación de la siguiente oferta de menor precio, presentada por la empresa adjudicataria, por la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.247,500.00), se constató en el registro electrónico del acto la documentación que aportó con su propuesta, donde se apreció que presentó todos los requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento, así como correspondió con la documentación requerida en “Otros Requisitos”, tal cual fue determinado por los comisionados en su Informe de Comisión Verificadora fechado 28 de junio de 2021, por lo que **resulta merecedora de la adjudicación del acto público**.

Ahora bien, el impugnante advirtió ciertas observaciones sobre esta propuesta, señalando que para el punto 4.1.2 del capítulo III del pliego de cargos, referente a los sensores de campo (sensores de dirección y velocidad de viento), el ofertado por la adjudicataria no contó con la carcasa o protección anti-aves que requirió el pliego; y en cuanto al punto 4.4.2, sobre dos sistemas especiales de alimentación requerido, indicó que dicha empresa sólo se limitó a redactar tal cual el requisito, sin detallar cuales serían esos dos sistemas a utilizar.

Al respecto, consideramos prudente indicar que claramente, de la información contenida en la propuesta técnica que la empresa adjudicataria aportó, se materializa el cumplimiento para ambos puntos controvertidos. Primeramente, el sensor que ofertó (modelo Ultrasonic 2D Compact), tal como se señaló en la propuesta, por construcción, *“no requieren una carcasa especial anti aves, ya que de manera estándar la parte superior del sensor realiza las funciones de protección y evita que la presencia de aves afecte a la lectura de datos de viento”*.

En cuanto al segundo punto controvertido, se verificó que, para este requisito, se solicitó solamente el suministro de dos sistemas diferentes de alimentación, mas no se requirió el detalle de los equipos a utilizar. Ahora bien, ambas situaciones fueron aceptadas por la Comisión Verificadora, quien determinó que dicha propuesta cumplió



con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos, siendo competencia exclusiva de los comisionados la verificación o evaluación de las propuestas, medida que se cumplió dentro del presente acto público, puesto que ha sido la comisión, amparada por la facultad que la ley le otorga, la cual dispuso su recomendación sobre quien debió recaer la adjudicación, conforme las consideraciones plasmadas en su informe.

Siendo que la adjudicación de los actos de selección de contratistas, está regulada en el artículo 65 de la Ley de contrataciones públicas, el cual establece que, si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en que se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la citada Ley 22 de 2006, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, este tribunal estima que el acto administrativo se realizó en debida forma. Veamos lo dispuesto por la norma legal:

“Artículo 65. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de cinco días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía alternativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 146, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para promover la acción contenciosa”. (Lo resaltado es nuestro).

De este modo, apreciamos que no le asiste la razón a la impugnante en el sentido de que la propuesta adjudicataria no cumplió a cabalidad con las exigencias del pliego de cargos, por las razones aquí motivadas. Resulta primordial expresar lo contenido en el artículo 16, numerales 2 y 3 de la Ley 22 de 2006, referente a las obligaciones de las entidades contratantes, en el sentido de que: *“es deber de toda entidad pública licitante y de todos los servidores públicos, el seleccionar de manera objetiva y justa a todo contratista, a fin de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con lo estipulado en el pliego de cargos y las disposiciones jurídicas”.*

En atención a lo anteriormente expuesto, este cuerpo colegiado es de la opinión de que no existe mérito para revocar los efectos de la resolución impugnada, en virtud de las consideraciones vertidas en el análisis integral de las actuaciones contentivas del acto bajo estudio, por lo que concluimos que lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, sobre la base del artículo 213 del Decreto Ejecutivo No.40 de 10 de abril de 2018, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“Artículo 213. 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, revocar o anular lo actuado por la entidad contratante”. (Lo resaltado es nuestro)

En lo referente a la Fianza de Recurso de Impugnación, consignada por la recurrente, este Tribunal estima procedente su devolución, ya que no se ha observado temeridad en la actuación del recurrente con la interposición del recurso de impugnación.

En atención a los razonamientos anteriormente expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución 266-2021-DG-DJ-AAC del 13 de julio de 2021, emitida por la AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL, por la cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2021-1-38-0-99-LP-011101, al proponente INGESOFT PANAMÁ, S.A., por la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.247,500.00).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación N°04-09-34752-0, emitida por Aliado Seguros, S.A., por el monto de VEINTICINCO MIL BALBOAS (B/.25,000.00), según diligencia de consignación que reposa a folio 190 del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

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 No.080-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General Encargada

