



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 037-2021

RECURRENTE: PANAMA EXPRESS TRAVEL, CORP.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.015-AL de 16 de abril de 2021, emitida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A** por medio de la cual se adjudicó a la empresa **BUSPORT, S.A** la licitación por mejor valor dentro del acto público de selección de contratista para la Licitación por Mejor Valor No. **2020-2-02-0-99-LV-009364**.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ARANDA RÍOS

RESOLUCIÓN No. 052 - 2021 Pleno/TACP de 14 de mayo de 2021 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único recientemente reformada por la Ley 153 de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá; en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra cualquier acto de adjudicación, deserción o rechazo de propuestas relacionado con los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que establece el procedimiento para la tramitación del recurso de impugnación en sus artículos 238 al 240 y que reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el sistema electrónico de contrataciones públicas denominado "PanamaCompra", disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

Con fundamento en el artículo 47 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A** convocó el acto público No. **2020-2-02-0-99-LV-009364** para la "**PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO PARA LOS TRABAJADORES DE LOS AEROPUERTOS REGIONALES Y AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A**" con un precio de referencia de **TRES MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS**

81



CUARENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.3,399, 840.00) fijando como fecha de presentación de propuestas el día 01 de febrero de 2021, desde las 9:00 de la mañana hasta las 10:00 de la mañana, y el mismo día, pero a partir de las 10:01 de la mañana, como fecha y hora para la apertura de las propuestas.

Luego del trámite que conlleva el procedimiento de Licitación por mejor valor, el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A** profirió la Resolución No.015-AL de 16 de abril de 2021 por la cual se adjudica a la empresa BUSPORT, S.A el acto de licitación pública por mejor valor No. 2020-2-02-0-99-LV-009364 para la **“PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO PARA LOS TRABAJADORES DE LOS AEROPUERTOS REGIONALES Y AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A”** por la suma de **TRES MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE BALBOAS CON 92/100 (B/.3,398, 839.92)**, tal como manifestó la entidad licitante en la resolución precitada.

La decisión anteriormente descrita fue publicada en el portal electrónico de *“PanamaCompra”* el día 16 de abril de 2021, e impugnada por el Licenciada Ana Lorena Paredes, la cual actuando en nombre y representación de la empresa **PANAMA EXPRESS TRAVEL CORP.**, presentó ante la Secretaría General de este Tribunal formal recurso de impugnación el día 23 de abril de 2021, es decir, dentro del término adjetivo que señala la ley positiva de contrataciones públicas.

Posteriormente la Licenciada Ana Lorena Paredes presentó memorial de Renuncia de Poder, el día 28 de abril de 2021 a las 2:03 p.m ante la Secretaría General de este Tribunal. (visible a foja 0063 del expediente del Tribunal).

Con lo cual la empresa **PANAMA EXPRESS TRAVEL, CORP**, otorgó poder amplio y suficiente al Licenciado Alexander Aramis Quiroz Zamora, quien asumió la representación de la misma, dentro del recurso de impugnación interpuesto ante este Tribunal. (visible a fojas 075-076 del expediente jurídico).

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Dentro del término procesal oportuno en atención a lo establecido en el artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, es decir, el día 23 de abril de 2021, el apoderado legal de la empresa **PANAMA EXPRESS TRAVEL, CORP** presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de recurso de impugnación en contra de la Resolución 015-AL de 16 de abril de 2021 emitida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A**, por la cual se decidió **ADJUDICAR** a la empresa **BUSPORT, S.A**, en la licitación por mejor valor No. **2020-2-02-0-99-LV-009364** para la **“PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO PARA LOS TRABAJADORES DE LOS**

21



AEROPUERTOS REGIONALES Y AEROPUERTO INTERNANCIONAL DE TOCUMEN, S.A". (poder y recurso de impugnación visibles a fojas (007-025 del expediente del Tribunal.)

III. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

El recurrente solicitó en su escrito de impugnación que se anule el acto público de selección de contratista, ya que este fue realizado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido, dentro del cual manifestó los siguientes puntos de disconformidad:

1. Que la resolución mediante la cual se designó a los miembros de la comisión evaluadora no fue publicada junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente, tal como establece el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la ley 153 de 2020, ya que la Resolución de la comisión evaluadora fue publicada el 04 de marzo de 2021 y el informe de comisión evaluadora el 05 de marzo de 2021.
2. Que la empresa adjudicataria no cumplió con el medio correcto de presentación de la fianza de propuesta, toda vez que a la fecha no es posible observar en el portal electrónico dicha fianza dentro de los documentos adjuntos aportados por la empresa adjudicataria, contraviniendo así con lo establecido en los artículos 70 y 71 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.
3. Que la entidad licitante incumplió con lo señalado en el artículo 98 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, debido a que no realizó una distinción en el pliego de cargos de los requisitos obligatorios respecto a los ponderables, ya que según lo establecido en el punto No. 24 del pliego de cargos denominado Contenido de la Propuesta, los 20 puntos corresponden a requisitos obligatorios sin distinción alguna de los ponderables.
4. Que el requisito obligatorio descrito en el punto No. 12 del pliego de cargos, no especifica la entidad por la cual debe ser autorizada la empresa que certifique el uso de extintores, ya que toda empresa que pretenda ejercer la actividad de entrenamiento en prevención de incendio y seguridad humana, debe presentar una serie de requisitos al Ministerio de Comercio e Industrias antes de la emisión de dicho aviso de operación, en donde se detalle la actividad relacionada con lo solicitado.
5. Por lo tanto, al no estar claras las reglas en el pliego de cargos, mal pudiese haber cumplido la empresa adjudicataria con dicho requisito, lo cual le impide pasar a la fase de ponderación al no cumplir con un

21



requisito obligatorio como lo era la certificación del uso de extintores de una empresa autorizada con vigencia no mayor a un año.

6. Lo anterior en base a que la certificación aportada por la empresa BUSPORT, S.A, con relación al uso de extintores fue emitida por la Escuela de Manejo Elyri, S.A., la cual no se encuentra autorizada para emitir una certificación en el uso de extintores de incendio, toda vez que dentro de las actividades descritas en el aviso de operación no se encuentra ninguna actividad relacionada con esta.
7. De tal manera que dicha certificación carece de validez, puesto que el centro que la emitió no cuenta con esta facultad dentro de sus actividades, siendo así desacreditada para emitir cualquier tipo de certificación al respecto. Debido a que no ha sido avalada por la autoridad competente para dicha actividad.
8. Igualmente manifestó el recurrente que se observaron irregularidades en el punto 18 de otros requisitos, así como también en el punto 26.3, del pliego de cargos, debido a que en el primero de estos (punto. 18) si bien la entidad permite que en caso de contar con la aplicación al momento de la presentación de la propuesta este podrá mediante una declaración jurada establecer que dentro de los seis (6) meses del contrato habilitará dicha aplicación, sin embargo, al mismo tiempo la entidad calificara con cero (0) puntos a las empresas que no cuenten con la aplicación al momento de la presentación de la propuesta., situación que presta a confusión a los proponentes participantes.
Por otro lado, referente al punto 26.3, la entidad solicita que el historial de los conductores no sea mayor a 5, requisito que contraviene con el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, específicamente en su artículo 246, mismo que establece que se suspenderá la licencia de conducir cuando el historial de conducir alcance una puntuación de 35 o más puntos
9. Por las razones expuestas, el recurrente solicitó que se anule el procedimiento de selección de contratista, puesto que la estructuración del pliego de cargos es violatoria a las normas de contrataciones públicas toda vez que vulnera el principio de igualdad, de participación, de legalidad, de economía procesal y el debido proceso.

IV. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución No.033-2021/TACP de 23 de abril de 2021 (admisión), en atención a lo establecido en el artículo 158 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, admitió el recurso de impugnación interpuesto por la empresa **PANAMA EXPRESS TRAVEL CORP.**, resolución que fue publicada el día

91



26 de abril de 2021 en el portal electrónico "*PanamaCompra*," corriéndose traslado del recurso presentado al **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A** para que a partir de la notificación de la resolución precitada compulsara dentro del término de tres (3) días hábiles, el informe de conducta acompañado del expediente administrativo respectivo.

V. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Tal como se observa mediante informe de trámite fechado treinta (30) de abril de 2021 emitido por la Secretaría de Impugnación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, visible a foja 104, se deja constancia que se presentó alegaciones de terceros dentro del proceso, por la Licenciada Adriana Serrano Herbruger como apoderada especial de la empresa **BUSPORT, S.A.**

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA.

Mediante **Nota No. 01.03.192-AL-21** calendada 28 de abril de 2021, el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A** remitió informe de conducta en el que hace un recuento de la actuación llevada a cabo por la entidad, la cual reposa a folios 105 a 111 del expediente jurídico, y cual fuese publicado a fecha 3 de mayo de 2021 a las 02:14 p.m.

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Finalizada la exposición sucinta de la resolución recurrida, así como las pretensiones de la parte recurrente, procederemos a desatar la encuesta administrativa, con el fin de reconocer o no la adjudicación del procedimiento de selección de contratista de licitación por mejor valor, teniendo en cuenta lo expuesto tanto en el pliego de cargos como en las disposiciones complementarias.

En atención a lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, específicamente en su artículo 59, el cual a la letra reza lo siguiente:

"Artículo 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 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**

91



requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos” (la negrita y el subrayado es nuestro).

Siendo así las cosas y en atención a lo dispuesto en el artículo 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 161. Apego a las normas. Todos los procesos se efectuarán con arreglo a las normas de uniformidad, imparcialidad, celeridad, economía y eficacia y con apego al principio de estricta legalidad”.

Posterior a la verificación del procedimiento de selección de contratista, hemos podido constatar que al no encontrarnos ante alguna causal de nulidad absoluta o relativa descrita en el Capítulo XIX de la Nulidad de los actos y contratos, así como la inexistencia de pretermisión alguna que impida el conocimiento de este Tribunal respecto al recurso de impugnación que nos ocupa, antes de dirimir la pretensión a fin de determinar si le asiste o no el derecho invocado al recurrente, procedemos a analizar la propuesta de la empresa recurrente, siendo ésta la de la empresa **PANAMA EXPRESS TRAVEL CORP**, por ser la que activó el engranaje administrativo a través de su acto recursivo, advirtiéndole que en atención a lo establecido en el artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, es preciso verificar en primer lugar, si la misma cumplió a cabalidad con los requisitos mínimos obligatorios establecidos en el pliego de cargos tal como lo requiere la norma en estos casos.

De los requisitos obligatorios establecidos en la plantilla electrónica del pliego de cargos, se desprenden los siguientes:

Condiciones Especiales
Documentos a Presentar con la propuesta
IMPORTANTE: Todo documento que proviene del extranjero, debe estar traducido al idioma español, por intérprete público autorizado y cumplir con las autenticaciones a través del sello de la apostilla o estar debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. El proponente que resulte adjudicatario, deberá presentar toda la documentación presentada con su propuesta digital, ya sea en original o copia debidamente cotejada por Notario Público.

Nº	Nombre Documento	Subsanable
1	Fianza de Propuesta. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, que requiera presentación de una fianza de propuesta o garantía, según preceptúan los artículos 121 y 122 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, deberán hacer entrega física de la fianza de propuesta a la entidad licitante mediante sobre cerrado antes que venza el plazo previsto para la presentación de ofertas. (Aplica solo para un acto mayor a B/.500,000.00). En los casos que el pliego de cargos permita la subsanación de este requisito, la corrección solo recaerá sobre el documento efectivamente presentado, de conformidad a lo establecido en el artículo 14 del Decreto Núm.33-Leg de 8 de septiembre de 2020. Su no presentación será causal de rechazo de plano de la propuesta. En los casos en que se presenten ofertas electrónicas, los proponentes podrán presentar electrónicamente la fianza de propuesta, siempre que esta contenga un método de validación por parte de quien la emita, a fin de que la entidad licitante pueda verificar la validez y vigencia del documento aportado.	No
2	Certificado de existencia del Proponente. De tratarse de una persona	No

51



Nº	Nombre Documento	Subsanable
	natural, deberá acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la cédula de identidad personal o del pasaporte cuando se trate de personas naturales extranjeras. Cuando se trata de una persona jurídica, acreditarse mediante la presentación de copia cotejada, copia simple o copia digital de la certificación del Registro Público de encontrarse registrada en Panamá o de la autoridad competente del país de constitución, cuando se trata de persona jurídica extranjera no registrada en Panamá. Cuando se trate de un consorcio o de unión temporal debe adjuntarse el acuerdo de consorcio notariado en el que se establecerán las condiciones básicas que regirán sus relaciones y la persona que lo representará, quien deberá ser una de aquellas que conforman el consorcio o asociación accidental. Todos los integrantes del consorcio o asociación accidental deberán estar inscritos en el Registro de Proponentes, antes de la celebración del acto público. Observación: Para todos los efectos legales, se entiende por proponente cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que participa y presente una oferta en un acto de selección de contratista.	
3	Declaración de Acciones Nominativas. En los actos públicos cuyo precio de referencia exceda los Quinientos Mil Balboas (B/.500,000.00), tratándose de proponentes que sean personas jurídicas, estas deberán presentar vía electrónica a través del portal de PanamaCompra, y antes de la celebración del Acto Público respectivo, la Declaración Jurada, establecida en el artículo 41 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 20 de mayo de 2020. Para dicha presentación, se deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Circular No. DGCP-019-2019 de la Dirección General de Contrataciones Públicas. Las entidades podrán verificar y validar que se ha cumplido o no con este requisito a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra.	No
4	Poder de representación en el acto público de selección de contratista. En caso que la propuesta sea suscrita por persona distinta al representante legal del proponente, su representante deberá acreditar mediante original, copia cotejada, copia simple o copia digital, que cuenta con poder especial, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público o con poder general debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá, con las facultades expresas para actuar como representante en el acto de selección de contratista.	No
5	Paz y Salvo de Renta. Todo proponente que sea contribuyente en Panamá deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Nacional, a través de la impresión de la certificación digital emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Ante situaciones no imputables al proponente que le impidan la obtención de la referida certificación digital, la Dirección General de Ingresos podrá emitir dicho paz y salvo en medio impreso. Los proponentes extranjeros que no sean contribuyentes en Panamá deberán presentar una declaración jurada ante Notario, en la que harán constar que no son contribuyentes. No obstante, antes de la firma del contrato deberán inscribirse en la Dirección General de Ingresos, para obtener su Número Tributario (NT) y su respectivo paz y salvo con el Tesoro Nacional.	Sí
6	Paz y Salvo del Pago de Cuota Obrero Patronal a la Caja de Seguro Social. Todo proponente deberá acreditar que se encuentra paz y salvo con la Caja de Seguro Social en el pago de la cuota obrero patronal, a través de original, copia simple o digital del paz y salvo emitido por la Dirección General de Ingresos de la Caja de Seguro Social o en su defecto, mediante original, copia cotejada o copia digital de la certificación de no cotizante al régimen de seguridad social, emitida por	Sí

21



Nº	Nombre Documento	Subsanable
	dicha entidad de seguridad social.	
7	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión. Todo proponente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 48 del 26 de octubre del 2016, a través de la declaración jurada de las medidas de retorsión, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	No
8	Aviso de Operaciones. Todo proponente interesado en participar en un procedimiento de selección de contratista, deberá acreditar que tiene autorización para ejercer dicha actividad comercial, ya sea a través del aviso de operaciones o cualquier otro medio de prueba idóneo, cuyas actividades declaradas en el mismo, deben guardar relación con el objeto contractual. La documentación que acredite este requisito, podrá acreditarse mediante copia cotejada, copia simple o copia digital.	No
9	Incapacidad legal para contratar. Los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.	No
10	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad: Todos los proponentes deberán presentar la Carta de Adhesión a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, suscrita por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en artículo 40 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 52 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020. Estos Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, tienen como propósito describir aquellas normas fundamentales en las relaciones comerciales que el Estado panameño espera mantener con sus proveedores.	No
11	Pacto de Integridad: Todos los proponentes deberán presentar conjuntamente con su propuesta el Pacto de Integridad suscrito por el representante legal del proponente o persona delegada, en atención a lo establecido en los artículos 15 y 39 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Este Pacto de Integridad se fundamentará en los principios de transparencia y anticorrupción y deberá establecer que ninguna de las partes pagará, ofrecerá, exigirá ni aceptará sobornos ni actuará en colusión con otros competidores para obtener la adjudicación del contrato y se hará extensivo durante su ejecución. Los contratistas incluirán el pacto de integridad en los contratos que celebren con subcontratistas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la contratación pública.	No
Otros Requisitos		
1	Presentación de la Oferta según formato o modelo de Formulario de Propuesta que se adjunta, debidamente llenado a máquina, o a mano en letra imprenta y firmada por el representante legal de la empresa con su puño y letra. Los proponentes que presenten su oferta electrónicamente, de igual manera deben incluir este formulario. (Formulario No.1)	No
2	Acuerdo de intención de constitución de Consorcio o Asociación Accidental, en caso de que el proponente se presente bajo esta modalidad. (Formulario No. 6). El formulario debe estar debidamente autenticado.	No
3	Presentar copia de la cédula de identidad personal o copia del pasaporte personal vigente del representante legal de la empresa. En caso de Consorcio o Asociación Accidental, presentar copia de la cédula o pasaporte vigente de los representantes legales de cada una de	No

21



Nº	Nombre Documento	Subsanable
	las empresas que integran el Consorcio.	
4	Declaración Jurada de existencia de sede, debidamente autenticada por Notario Público. En caso de que el Proponente participe en representación de una casa matriz que se encuentre fuera de la República de Panamá, deberá aportar Declaración Jurada de existencia de sede, Este documento debe ser firmado ante notario público. (Formulario No. 2).	No
5	Aportar original o copia del Certificado de Proponente emitido por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, los consorcios o asociaciones accidentales.	No
6	Presentar catálogo en español de las especificaciones de los modelos de los buses que brindarán el servicio.	No
7	Declaración Jurada por la cual se exprese que conoce el recorrido de las rutas cuya firma debe estar autenticada por notario público. La declaración jurada debe tener fecha posterior a la publicación del acto público en el portal de Panamá Compras. (Formulario No.8)	No
8	Los autobuses deben poseer una póliza de seguro que incluya las siguientes coberturas: muerte accidental, incapacidad total y permanente y reembolso de gastos médicos. Así como las coberturas de daños a la propiedad ajena y lesiones corporales de terceros. La misma debe estar vigente. Adjuntar a su propuesta una copia notariada de la póliza de seguro por cada autobús presentado.	No
9	Original de una o varias cartas bancarias emitidas por bancos Locales legalmente establecidos y autorizados por la Superintendencia de Bancos de Panamá o Bancos Internacionales autorizados por la Superintendencia de Bancos de Panamá de reconocida trayectoria y solvencia financiera en la cual se acredite saldo promedio mínimo de siete (7) cifras bajas o línea de crédito por un mínimo de siete (7) cifras bajas. En el evento que se presenten varias cartas bancarias, las mismas deben acreditar acumulativamente cuentas bancarias por un saldo promedio no menor de siete (7) cifras bajas o líneas de créditos acumulativos no menor de siete (7) cifras bajas. En caso de presentarse como consorcio, esta podrá ser suministrada por cualquiera de los miembros del consorcio. Esta (s) carta (s) debe ser expedida con fecha posterior a la fecha de publicación del presente acto público detallando el proyecto para el cual está siendo emitida y debe estar dirigida al Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.	No
10	Estados Financieros correspondientes a los años 2018 y 2019, auditados por un Contador Público Autorizado en originales o copia notariada. Si el Proponente es una empresa filial y sus estados financieros estuvieren consolidados dentro de los estados financieros de la casa matriz, deberá presentar éstos y acompañarlos de un documento de fianza de solidaridad ilimitada de la casa matriz para con el Proponente para toda la ejecución del objeto de este Acto Público. En caso de que el proponente se presente en Consorcio o Asociación Accidental, la presentación de los Estados Financieros aplica a un miembro del Consorcio o Asociación Accidental, que sean personas jurídicas nacionales o extranjeras.	No
11	El proponente deberá presentar al menos una (1) carta original donde se indique que ha brindado el servicio en turnos rotativos y administrativos a satisfacción. La carta deberá ser dirigida al Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., indicando los turnos de transporte y la fecha de inicio. La prestación del servicio debe haberse brindado desde noviembre 2016 en adelante o mantener algún servicio vigente en la actualidad	No

31



N°	Nombre Documento	Subsanable
	(Formulario No. 4).	
12	Presentar Listado mínimo de 19 Conductores (Asignados y de Reemplazo) con la siguiente documentación original o copia notariada: a) Licencia Tipo F o I (que incluya la F) vigente. b) Paz y Salvo de la ATTT (de fecha posterior a la publicación del acto en el portal de Panamá Compras) c) Historial de Tránsito de la ATTT. d) Prueba de Antidopaje expedido por una entidad certificada y con fecha posterior a la publicación del acto en el portal de Panamá Compras e) Certificación de Manejo Defensivo y Uso de Extintores de una empresa autorizada con vigencia no mayor a un (1) año. f) Hoja de Vida (Formulario No.7).	No
13	Listado de los diecinueve (19) vehículos entre uso diarios y back-up a utilizar en los que se detalle (año, marca, modelo, capacidad, kilometraje, número de motor, número de chasis, placa), indicar ubicación (taller donde estarán), copias notariadas de los Registros Únicos Vehiculares de cada Bus y copia notariada de la documentación que sustente los tres (3) mantenimientos preventivos y correctivos que se le han dado a los vehículos en el último año (Formulario No.3). De ser vehículos nuevos, presentar los mantenimientos preventivos y correctivos que lleve hasta el momento. Para garantizar el buen funcionamiento los autobuses presentados deben ser del año 2017 o posterior.	No
14	Presentación Metodología Técnica de la operación de transporte a ofrecer; donde se pueda observar lo siguiente: a) Horario y Rotación de conductores y vehículos; por cada Aeródromo. b) Recorrido de cada ruta con tiempos aproximados y paradas oficiales; para cada Aeródromo y cantidad de conductores por Aeródromo. c) Análisis de Riesgo de cada recorrido para las distintas rutas de cada Aeródromo. Donde se pueda observar las zonas de mayor peligro y detalles de la ruta. d) Plan o Procedimiento de Emergencias Viales.	No
15	Carta original cuya firma debe estar autenticada por notario donde conste que la empresa cuenta con taller propio (indicar dirección e imagen) o en su defecto taller autorizado garantizando la cobertura de los buses en cada provincia donde se brinde el servicio, donde se realicen los trabajos de: mecánica, electromecánica, chapistería, cambio de aceite, refrigeración y que cuente con un almacén general de repuestos para los vehículos presentados en la propuesta de manera que sea accesible para inspecciones futuras por parte de AITSA.	No
16	Empresa con un mínimo de cincuenta empleados registrados en planilla y asegurados por la Caja de Seguros Social. Para ello deberá presentar el comprobante de pago de la CSS y la planilla preelaborada entre noviembre 2019 a abril 2020; antes de la publicación del acto público en el portal de Panamá Compras.	No
17	Original de declaración jurada cuya firma debe estar autenticada mediante la cual el representante legal de la empresa certifica que cuenta con buses de back-up, que cumplen con todos los requisitos para solventar algún tipo de retrasos o inconvenientes en el servicio de transporte, indicar en la declaración la información del bus (ubicación, placa, marca, modelo, capacidad).	No
18	Servicios tecnológicos: el proponente debe presentar aplicación para los usuarios que permita el rastreo y ubicación de unidad; tanto para la unidad gestora del servicio de transporte y el usuario final de AITSA (Colaborador) que muestre lo siguiente: 1. Recorridos de cada ruta por gps, conductor asignado y cantidad de asientos disponibles.	No



Nº	Nombre Documento	Subsanable
	2.Comunicación con el departamento de Coordinación o centro de monitoreo del proponente. 3.Espacio para colocar sugerencias, quejas y felicitaciones. La presentación será por medio de un dispositivo USB donde se colocará un demo o video que debe mostrar los puntos anteriormente mencionados para cada AERÓDROMO. En caso de no contar con la aplicacion el proponente deberá presentar una declaracion jurada estableciendo que dentro de los primeros seis (6) meses del contrato .se habilitará una aplicación que cubra todos los puntos anteriormente mencionados.	
19	El proponente debe contar con un sistema de Registro de Usuarios en tiempo real para llevar control, estadísticas y supervisión del servicio; que facilite la revisión por parte de la unidad gestora de transporte de AITSA. Se deberá adjuntar presentación en USB con demo o video con el esquema de utilización del sistema que muestre la estructura de este. En caso de no contar con el sistema de registro activo, el proponente deberá presentar el sistema de registro que utilizarán y a su vez deberá presentar una declaracion jurada estableciendo que contará con el mismo dentro de los primeros seis (6) meses del contrato .	No
20	Carta original cuya firma debe estar autenticada por notario donde conste que la empresa cuenta con los siguientes servicios tecnológicos en cada bus para uso de nuestros trabajadores: servicio de internet inalámbrico (wifi), salidas de USB's y pantalla para videos acorde a la capacidad del vehículo. Adjuntar fotos de cada servicio. En caso de no contar con estos servicios el proponente deberá presentar una declaracion jurada estableciendo que dentro de los primeros seis (6) meses del contrato contará con estos sistemas instalados y a su vez que se han cumplido con todas las medidas de seguridad en la instalación.	No

De manera tal que , pasamos a analizar la propuesta presentada por el recurrente a fin de verificar si la misma cumplió o no con los requisitos exigidos, de lo cual pudimos observar lo siguiente:

- En cuanto a la Declaración Jurada de Incapacidad Legal para contratar, la misma hace alusión al artículo 19 de la Ley 22 de 2006 ordenada por la ley 61 de 2017, y no a la ley vigente así como tampoco incluye en su totalidad los numerales que aluden el respectivo artículo 24 de la ley 22 de 2006 ordenada por la Ley 153 de 2020 para tales efectos, con lo cual incumplio con lo exigido para este requisito. (foja 22 de los documentos aportados por la recurrente, Parte 1, en el sistema electrónico "PanamaCompra").
- El catálogo aportado de uno de los vehículos encargado de brindar el servicio se encuentra en idioma inglés y no reposa traducción alguna (visible a fojas 54 a la 59 de los documentos parte 1, aportados por el recurrente en el sistema electrónico "PanamaCompra").
- A foja 23 de los documentos aportados por el recurrente parte 2, el vehículo con placa CL6937 no cuenta con los requerimientos detallados que debe poseer la póliza de seguro de vida tales como, gastos médicos, lesiones

21



corporales por asiento para todos los pasajeros y daños a la propiedad ajena, establecidos en el punto 8 de otros requisitos obligatorios.

- Con relación al requisito exigido en el punto No. 9 de (Otros Requisitos), original de una o varias cartas bancarias emitida por bancos locales la misma debe detallar entre otras cosas, el proyecto para el cual está siendo emitida, hecho éste que no fue cumplido a cabalidad por la empresa recurrente, toda vez que como se puede observar en la página 41 del sistema electrónico("PanamaCompra") dentro de los documentos parte 2, presentados por la parte impugnante no consta el proyecto para el cual fue emitida dicha carta.
- Por último en cuanto al requisito No. 13 de (Otros requisitos), el cual exige copia notariada de la documentación que sustente los tres (3) mantenimientos preventivos y correctivos que se le han dado a los vehículos en el último año. Cabe mencionar que de la documentación aportada por la parte impugnante en referencia a este requerimiento pudimos constatar que ninguno de los vehículos descritos a utilizar para brindar el servicio cuenta con los tres mantenimientos, así como tampoco se hizo referencia si éstos son preventivos o correctivos, tal como se puede observar de fojas 97 a la 100 dentro de los documentos parte 4 aportados por el recurrente en el Sistema Electrónico de "PanamaCompra" y de la foja 1 a la 64 de los documentos parte 5 aportados por la empresa impugnante en el sistema electrónico "PanamaCompra". Así como tampoco cumplió con indicar la ubicación de los talleres donde se prestaría el servicio.

Vemos pues, que la empresa recurrente no cumplió con los requisitos obligatorios establecidos por la entidad licitante, motivo por el cual no pasa a la fase de ponderación tal como lo estableció el pliego de cargos.

En ese orden de ideas, tal como lo señala el artículo 59, toda vez que nos encontramos ante una licitación por mejor valor, en atención al numeral 10, procedemos a verificar el cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos por parte de todos los proponentes y a ello procedemos.

Con relación a la empresa **BUSMEN PANAMA S.A**, observamos una serie de incumplimientos respecto a los requisitos obligatorios tales como: la declaración de acciones nominativas no aparece registrada en el portal de "PanamaCompra", no cumplió con los presupuestos legales concernientes a la declaración jurada de incapacidad legal para contratar, no cumplió con el punto No.6 con relación a las especificaciones de todas las marcas de vehículos a utilizar dentro de su flota, respecto al punto No. 8 las pólizas de seguro no cumplen con las coberturas requeridas en el pliego de cargos, con relación al punto No. 9 de Otros requisitos, la carta bancaria no cumple con la cantidad de cifras requeridas así como tampoco

7



detalló el proyecto para el cual está siendo emitida, no aportó la documentación respecto al punto No. 12, a excepción del paz y salvo de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, tampoco se cumplió con el requisito No. 13 de Otros requisitos, ya que no especifica a que vehículos corresponden los mantenimientos preventivos o correctivos, así como también algunos detallan la placa y no el tipo de mantenimiento, no se cumplieron con los Otros Requisitos exigidos en los puntos No. 14, 15, 16, 17, 20 del pliego de cargos. Nótese que esta empresa tampoco pasa a la fase de ponderación por no cumplir con los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

Ahora bien, con relación a la empresa **BUSPORT, S.A**; al verificar cada uno de los requisitos de obligatorio cumplimiento establecidos en el pliego de cargos, de los documentos aportados comprobables en el sistema electrónico “PanamaCompra”, se pudo observar que dicha empresa cumplió a cabalidad con los mismos, motivo por el cual pasó a ser evaluada conforme a los criterios y metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos, tal como lo señaló el informe de la Comisión evaluadora fechado 3 de marzo de 2021.

De lo anterior, se desprende que, como quiera que las otras dos empresas participantes no cumplieron con los requisitos mínimos obligatorios no pasan a ser evaluadas conforme a los criterios y metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos.

Dicho esto, al verificar el informe efectuado por la comisión evaluadora basados en la metodología de ponderación, respecto al criterio de evaluación, el cual otorgó a la empresa Busport, S.A 92 puntos, consideramos que los porcentajes otorgados en la ponderación final a dicho proponente es consona con la documentación aportada dentro del presente acto de selección de contratista bajo la modalidad de licitación por mejor valor, tal como se detalla en el cuadro a continuación:

III. CONCLUSIÓN CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Proponente 1: Busport, S.A.

No.	Criterio	Puntaje Máximo	Puntaje del Proponente	Justificación
1	Aspectos Económicos	10	10	El proponente obtuvo la totalidad de puntos.
2	Experiencia de la Empresa	10	10	El proponente obtuvo la totalidad de puntos.
3	Acreditación y Experiencia de los Conductores Asignados	10	10	El proponente obtuvo la totalidad de puntos.
4	Aspectos Técnicos Administrativos (Vehículos y Metodología Técnica)	15	14	El proponente en el punto 2 de la Metodología de la Propuesta no detalló la parada de “Villa Lorena” dentro de la ruta 1 de “Los Andes”, por lo cual recibió 1 punto, dando un total de 9 puntos para la Metodología de la Propuesta.
5	Aspectos Tecnológicos (Servicios y herramientas)	15	15	El proponente obtuvo la totalidad de puntos.
6	Precio	40	33	El proponente obtuvo 33 puntos de 40 de la oferta económica.
TOTALES		100	92	

21



Por otro lado y en aras de cumplir con los principios generales en materia de contratación pública tal como lo mandata nuestra normativa, es para nosotros de vital importancia que aquellos que accionan la vía recursiva obtengan en derecho un pronunciamiento respecto a cada una de sus interrogantes las cuales le llevaron a interponer en este caso el recurso de impugnación ante este Tribunal Colegiado en sede administrativa, por lo que en atención al principio de motivación, pasamos a verificar el basamento sobre el cual se fundó la pretensión del recurrente.

La empresa recurrente adujo en su recurso de impugnación una serie de hechos que devienen a su criterio en nulidad, toda vez que considera que existen vicios en la estructuración del pliego de cargos, por tal motivo procedemos a verificar si efectivamente existe o no vicios que conlleven a anular el acto público de selección de contratista bajo la modalidad de licitación por mejor valor.

Como primer punto señaló que la Resolución que nombra a los comisionados y el informe de evaluación que los mismos deben rendir no fueron publicados el mismo día, tal como lo establece la norma. Situación que al ser verificada en atención a los documentos adjuntados en el portal electrónico "PanamaCompra" observamos que mediante la Resolución 010-AL de 26 de febrero de 2021, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, en base a la solicitud de prórroga de la Comisión evaluadora, otorga el término de cinco (5) días hábiles adicionales para la entrega de informe de dicha comisión, por lo cual atendiendo lo establecido en el numeral 11 de artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, consideramos que el procedimiento llevado a cabo es cónsono con las normas de contrataciones públicos y no deviene en vicio de nulidad. Máxime que al verificar el informe emitido por la Comisión Evaluadora este se encuentra ajustado en derecho.

Igualmente señaló el recurrente que, no se aprecia dentro de los documentos presentados por la empresa adjudicataria (BUSPORT, S.A), la fianza de propuesta, sin embargo, cabe destacar que este hecho fue constatado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual, ante la acción de reclamo interpuesta por la empresa recurrente, emitió su pronunciamiento a través de la Resolución de Fondo No. DF-181-2021, en la cual manifestó que después de verificar la información presentada dentro del acto público referente a la presentación de la fianza de propuesta se consideró que lo actuado por los comisionados evaluadores se apega al pliego de cargos electrónico al estar publicado y en el ambiente público. Hecho este que, al ser verificado, pudimos observar que efectivamente de la imagen señalada por la Dirección General de Contrataciones Públicas dentro de dicha resolución, se puede constatar la existencia de la fianza de propuesta.

Por otro lado, respecto a la falta de distinción aludida por la empresa recurrente dentro del pliego de cargos entre los requisitos mínimos obligatorios y los requisitos ponderables, tal como se puede colegir en dicho pliego de cargos consolidado

21



debidamente publicado en el portal electrónico "PanamaCompra", el día 15 de enero de 2021 a las 12:56 p.m, la entidad detalló la metodología de ponderación, haciendo la debida distinción entre los requisitos que serían evaluados respecto a los criterios de ponderación, tal como se observa de fojas 29 a 34 del referido pliego.

Por su parte, el recurrente manifestó en su recurso de impugnación que la empresa adjudataria no cumplió con lo exigido en el punto No. 12 toda vez que el mismo era confuso en su estructura, puesto que no establecía cual era la entidad por la cual debía ser autorizada la empresa que certificara el uso de extintores, y tomando en cuenta que la empresa BUSPORT, S.A. aportó certificaciones emitidas por la Escuela de Manejo Elyri, S.A, esta por no contemplar dentro de sus actividades descritas en el aviso de operación el uso de extintores, mal podía emitir una certificación de uso de extintores.

Sin embargo, en este punto cabe destacar que si bien la entidad que autoriza a las empresas a que presten estos servicios y a la vez puedan expedir sendas certificaciones es la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, encontrándonos dentro del expediente jurídico, como documento adjunto al escrito de alegatos de terceros presentados por la Licenciada Adriana Serrano Herbruger, en representación de la empresa BUSPORT, S.A., una carta emitida por la AUTORIDAD DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE, en donde autorizan a la escuela de manejo Elyri, S.A sobre "Manejo a la defensiva y uso de extintores según el decreto 640 del Capítulo I, artículo 7, sobre la seguridad pasiva, (visible a foja 0094 del expediente jurídico). Situación que desvirtúa los planteamientos señalados por el recurrente, toda vez que la certificación aportada cuenta con las exigencias del pliego de cargos.

De igual manera plantea el recurrente que tanto el requisito No. 18 como el 26.3 del pliego de cargos se prestan a confusión y son restrictivos de participación, al respecto, de la redacción de la cláusula décimo cuarta en el referido recurso de impugnación se desprende el hecho que la entidad licitante, modificó el requisito No. 18, el cual fue aceptado por todos los participantes, y a pesar de existir acciones de reclamos no consta dicho disentir dentro de las mismas.

En consecuencia, este Tribunal es del criterio que no existe elemento probatorio alguno que prueba la existencia de vicios de nulidad dentro del procedimiento de selección de contratista bajo la modalidad de licitación por mejor valor.

De ahí que los hechos probados fueron los incumplimientos de los requisitos obligatorios por parte de la empresa PANAMA EXPRESS TRAVEL CORP, Y BUSMEN PANAMA, S.A, motivo por el cual ambos proponentes quedaron descalificados de la fase de ponderación, siendo BUSPORT, S.A., quien cumplió con todos los requisitos obligatorios, obteniendo un total de 92 puntos en la fase de ponderación.

Por los motivos expuestos, lo procedente para este Tribunal, en atención a los elementos anteriormente descritos, a los principios generales en materia de Contratación Pública, es confirmar la resolución impugnada, de manera que



cumpliendo cabalmente los preceptos normativos para resolver las discrepancias aludidas dentro del referido procedimiento de licitación por mejor valor y en aras de salvaguardar la transparencia del acto público de marras según el principio de buena fe, el cual hace que las relaciones entre la administración y el administrado tengan un grado de confianza al emitir un acto administrativo que no adopte una conducta confusa y equivoca que con posterioridad no permita eludir o tergiversar las responsabilidades inherentes al ejercicio de las prerrogativas dadas a ella para el desarrollo de las necesidades públicas y sociales de la población, esta Colegiatura procede a *confirmar* en todas sus partes la Resolución No.015-AL de 16 de ABRIL de 2021, proferida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**

Nuestro pronunciamiento jurisdiccional se fundamenta en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal administrativo de contrataciones públicas de *confirmar* la actuación de la entidad contratante.

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por el recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

De los razonamientos anteriormente expresados, concluye el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No. No.015-AL de 16 de ABRIL de 2021, proferida por el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A., por la cual se decidió adjudicar la oferta presentada por la empresa **BUSPORT, S.A** en el acto de licitación pública No. **2020-2-02-0-99-LV-009364** para la **"PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO PARA LOS TRABAJADORES DE LOS AEROPUERTOS REGIONALES Y AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A"** por la suma de **TRES MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE BALBOAS CON 92/100 (B/.3,398,839.92).**

SEGUNDO: DESESTIMAR la pretensión del recurrente, ya que no lograron desvirtuar la actuación administrativa realizada por la entidad licitante AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A, para el acto público N° **2020-2-02-0-99-LV-009364.**

TERCERO: ORDENAR la devolución de la fianza de impugnación No. 0821-00275-01 de 16 de abril de 2021, consignada (Diligencia No. 034-2021) el día 23 de abril de 2021, emitida por Aseguradora Ancon., por un monto de **TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO BALBOAS CON 00/100 (339,984.00)**, que representa el diez por ciento (10%) del valor total propuesto por la

recurrente, a la orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y como beneficiario AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A /Contraloría General de la República.

CUARTO: REMITIR el expediente Administrativo del acto público No. **2020-2-02-0-99-LV-009364**, al AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A, contentivo de siete (7) tomos integrados por dos mil setecientas quince (2,715) fojas útiles.

QUINTO: 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.

SEXTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del Portal Electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su elevación en el portal electrónico "PanamaCompra".

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°037-2021/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 153 de 2020, Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


JOSÉ ARANDA RÍOS
Magistrado


DIÓGENES DE LA ROSA CISNEROS
Magistrado


ELÍAS SOLÍS GONZÁLEZ
Magistrado


Karen S. Solís M.
Secretaria General, Encargada

