



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 163-2023

RECURRENTE: ACADIA GLOBAL CORP.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.054 de 23 de agosto de 2023, por la cual se rechazaron todas las propuestas recibidas para el Acto Público N°2023-2-02-0-08-CM-011591, para la **“ADQUISICIÓN DE REPUESTOS ELECTRICOS PARA EL SISTEMA DE CONTROL DE LA PLANTA DE RESPALDO DE LA TERMINAL #2”**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON PÉREZ

RESOLUCIÓN No.187-2023-Pleno/TACP de 25 de septiembre de 2023 (Decisión).

Por la cual se resuelve el Recurso de Impugnación interpuesto por la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, en contra de la Resolución N°054 de 23 de agosto de 2023, por la cual se rechazaron todas las propuestas recibidas para el Acto Público N°2023-2-0-08-CM-011591, proferida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**

CONSIDERANDO:

Que la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, mediante el Texto Único ordenado por el artículo 74 de la Ley No.153 de 8 de mayo 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, declaratoria de desierto o rechazo de propuestas, así como cualquier acto que afecte la selección objetiva del contratista, de conformidad al contenido del artículo 157 de la citada ley; emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado “PanamaCompra”; ambas



disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.

I. ANTECEDENTES:

Que el día 13 de junio de 2023, el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**, publicó en el portal electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria y el Pliego de Cargos, para el acto de recibo de propuestas en el procedimiento de selección de contratista N°2023-2-02-0-08-CM-011591, realizado el día 23 de junio de 2023, hasta las 10:00 a.m., y seguidamente el mismo día, el Acto de Apertura de Propuestas, desde las 10:01 a.m., para la **"ADQUISICIÓN DE REPUESTOS ELECTRICOS PARA EL SISTEMA DE CONTROL DE LA PLANTA DE RESPALDO DE LA TERMINAL #2"**, con un precio de referencia de cuarenta y nueve mil novecientos ochenta y tres balboas con 66/100 (B/.49,983.66).

Que el día 26 de junio de 2023, se publicó dentro del portal de compras gubernamentales Acta de Apertura de propuesta, en el cual se detallan las propuestas que participaron, los montos ofertados, así como otros aspectos relevantes.

Que el día 25 de agosto de 2023, se publicó dentro del icono de "Resolución 054-2023", la Resolución No.054 de 23 de agosto de 2023, por la cual se rechazaron todas las propuestas recibidas para el Acto Público N°2023-2-02-0-08-CM-011591, proferida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.** (Verificada por esta Instancia en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra" y visible a foja 007 del Expediente del Tribunal).

II. PRESENTACIÓN DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 5 de septiembre de 2023, la licenciada Mónica I. Castillo Arjona, abogada en ejercicio, quien forma parte de la firma forense **MÓNICA CASTILLO ARJONA-DESPACHO JURIDICO**, quienes actúan como apoderados del proponente **ACADIA GLOBAL CORP.**, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, el Recurso de Impugnación en contra de la Resolución N°054 de 23 de agosto de 2023, emitida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.** (Poder y Recurso de Impugnación visibles de foja 008 al 016 del Expediente del Tribunal, respectivamente).

Que el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso, Fianza de Impugnación N°0823-00984-01 de 28 de agosto de 2023, expedida por Aseguradora Ancon, a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, y como beneficiario **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A./CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**; por la suma de cuatro mil novecientos noventa y ocho balboas con 37/100 (B/.4,998.37) que representa más del diez por ciento (10%) del valor del precio



de referencia. Copia visible a folio 028; diligencia de consignación que reposa a folio 026 del Expediente del Tribunal, respectivamente.

Que el día 5 de septiembre de 2023, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, emitió la Certificación de interposición del Recurso de Impugnación interpuesto por la Licenciada Mónica I. Castillo Arjona, miembro de la firma forense **MÓNICA CASTILLO ARJONA-DESPACHO JURÚDICO**, quienes fungen como apoderados generales de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, en donde se dejó constancia del recibido a las 10:03 a.m., del mismo día. (Visible a folio 029 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro del Icono "Interposición del Recurso de TACP", el día 06-09-2023, a las 8:10 a.m.).

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la Resolución N°140-2023/TACP de 06 de septiembre de 2023, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la Licenciada Mónica I. Castillo Arjona, miembro de la firma forense **MÓNICA CASTILLO ARJONA-DESPACHO JURÚDICO**, quienes fungen como apoderados generales de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, resolución que fue publicada el día 6 de septiembre de 2023, en el Portal Electrónico denominado "PanamaCompra," corriéndole traslado del recurso presentado a la entidad **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**, para que, dentro del término no mayor de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la mencionada resolución, presentara el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado, el cual debió remitirse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Visible de fojas 035 a la 037 del Expediente del Tribunal y en el Portal electrónico "PanamaCompra", dentro del icono denominado "Resolución de Admisión TACP").

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

El Acto impugnado lo constituye la Resolución No.054 de 23 de agosto de 2023, por la cual se rechazaron todas las propuestas recibidas para el Acto Público N°2023-2-02-0-08-CM-011591, proferida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**, debido a que se realizaron modificaciones a las especificaciones técnicas y condiciones de contratación. (Visible en la página del Portal Electrónico "PanamaCompra", dentro de "resolución de decisión", publicado el día 25-08-2023, y a foja 007 del Expediente del Tribunal) que en lo medular detalla lo siguiente:



Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.
Resolución de Rechazo de Propuestas

Resolución No. 054 del 23 de agosto de 2023

Por medio de la cual se rechazan propuestas recibidas para el Acto Público No. 2023-2-02-0-08-CM-011591, por motivo de orden público o interés social,



Por medio de la cual se rechazan propuestas recibidas para el Acto Público No. 2023-2-02-0-08-CM-011591, por motivo de orden público o interés social,

El Gerente General , en ejercicio de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que esta entidad, llevó a cabo el día 13 de junio de 2023, el Acto de Apertura de Propuestas del Acto Público No. 2023-2-02-0-08-CM-011591, para la **ADQUISICIÓN DE REPUESTOS ELECTRICOS PARA EI SISTEMA DE CONTROL DE LA PLANTA DE RESPALDO DE LA TERMINAL # 2, DE AITSA.** cuyo precio de referencia es de B/. 49,983.66 En el cual se recibieron las propuestas descritas en el siguiente cuadro:

No.	Proponente	
1	ACADIA GLOBAL CORP	B/. 37,331.67
2	INTERNATIONAL PROJECTS CORP	B/. 42,002.05

Se considera conveniente rechazar la propuesta recibida y cancelar el acto público con la finalidad de realizar otro acto, debido a que se realizaron modificaciones a las especificaciones Técnicas y condiciones de Contratación.

Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del artículo 74 del Texto Único la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se hace necesario rechazar las propuestas presentadas para el Acto Público No. 2023-2-02-0-08-CM-011591, para la **ADQUISICIÓN DE REPUESTOS ELECTRICOS PARA EI SISTEMA DE CONTROL DE LA PLANTA DE RESPALDO DE LA TERMINAL # 2, DE AITSA.**

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR todas las propuestas recibidas para el Acto Público No. 2023-2-02-0-08-CM-011591, para la **ADQUISICIÓN DE REPUESTOS ELECTRICOS PARA EI SISTEMA DE CONTROL DE LA PLANTA DE RESPALDO DE LA TERMINAL # 2, DE AITSA.**

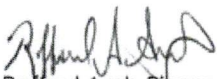
SEGUNDO: ADVERTIR que el Acto Público No. 2023-2-02-0-08-CM-011591, quedará en estado de **CANCELADO.**

TERCERO: ORDENAR la publicación de la presente Resolución, en el Sistema de Contrataciones Públicas "Panamá Compra", por dos (2) días hábiles para los efectos de su notificación, así como su incorporación al respectivo expediente.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 74 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


Raffoul Arab Pinzon
Gerente General

IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La Licenciada Mónica I. Castillo Arjona, miembro de la firma forense **MÓNICA CASTILLO ARJONA-DESPACHO JURÍDICO**, quienes fungen como apoderados generales de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, formuló su recurso argumentando lo siguiente:

“....
Considera que existe violacion al principio de economía, ya que la entidad debia con antelación a la apertura de propuesta procurar que los terminos de referencia dentro del pliego de cargos, fueran exactos y completos, y cumplir así con la necesidad material. Es asi que



considera que no es aplicable las causal de orden público e interes social.
Señala que su representada cumple con lo demandado por el pliego de cargos, a pesar que dentro de Acta de Apertura se indica que las cartas de referencias o satisfacción señala la entidad que no cumple.
Indica que la entidad paso por alto que la empresa ACADIA GLOBAL, CORP., es una empresa AMPYME, tal como se desprende de la certificación anexada dentro de la propuesta.
...

En atención a todo lo expuesto, solicita revocar los efectos de la Resolución N°054 de 23 de agosto de 2023, proferida por el AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A., y se restablezca el derecho vulnerado, en el sentido de adjudicar a la empresa **ACADIA GLOBAL, CORP.**, el acto público de selección de contratista 2023-2-02-0-08-CM-011591.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.:

Que el día 13 de septiembre de 2023, quedó publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**, firmado por el Gerente General. (Ver informe de conducta de folios 040 a la 047 del expediente del Tribunal) quien en principio realizó un recuento de la actividad procesal llevada a cabo por dicha entidad, así como la aportación de sus descargos; mismos que manifestó lo siguiente:

Nota No.01.03.695- AL-23
De 11 de septiembre de 2023
Página 4 de 5

G. Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante la Resolución No.140-2023/TACP de 06 de septiembre de 2023, resolvió, admitir el Recurso de Impugnación, interpuesto por la Firma de Abogados **MÓNICA CASTILLO ARJONA - DESPACHO JURIDICO**, apoderados especiales de la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, en contra del Acto Público identificado como Contratación Menor No.2023-2-02-0-08-CM-011591.

H. Posición de esta empresa sobre los argumentos del Recurrente.

Consideramos que la empresa **ACADIA GLOBAL CORP.**, no cumple con lo exigido en el requisito No.7 de Otros Requisitos del Pliego de Cargos, ya que aportó dentro de su propuesta diversas cartas que no cumplen con la cuantía solicitada que debe ser similar al precio de referencia de este acto público, es decir, entrega cartas cuyas cuantías son inferiores al monto solicitado y que no se ajustan al requerimiento establecido en los términos de referencia, ya que en el pliego se establece de manera clara que la carta de referencia debía de ser de un contrato cuya cuantía **fuese similar en objeto y cuantía al precio de referencia del acto público** (B/.49,983.66).

La empresa citada entrega un documento de una entidad Gubernamental donde se solicita que debe **presentar un acta de entrega**, la misma entrega un Informe de Recepción del Almacén de Mantenimiento de la Caja de Seguro Social, que certifica la recepción de repuestos eléctricos, cuya cuantía es de Cuarenta y Un Mil Doscientos Noventa y Ocho balboas con Treinta y Dos centésimos (B/.41,298.32). Este monto **no es idéntico o similar al precio de referencia** del presente acto público. La empresa no cumple con el requisito No.7 del pliego de Cargos.

Se observa que el Pliego de Cargos establece lo siguiente:

Condiciones especiales "Otros Requisitos".

condición.	No.
7	Presentar una (1) Carta de referencia comercial con una vigencia no mayor a 30 días antes del Acto Público, en donde se establezca la experiencia del proponente <u>similar en objeto y cuantía del presente Acto Público.</u> En caso de Entidades Gubernamentales deberá presentar <u>acta de entrega a satisfacción en donde se establezca la experiencia del proponente similar en objeto y cuantía del presente Acto Público.</u> El Aeropuerto internacional de Tocumen, podrá confirmar la validez del documento solicitado.

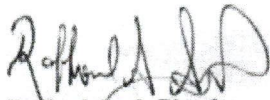
Nota No.01.03.695- AL-23
De 11 de septiembre de 2023
Página 5 de 5



Consideramos que esta Sociedad Anónima debe ajustar el pliego de cargos con la finalidad de hacer otra convocatoria para que las empresas puedan ajustarse a los parámetros requeridos, y puedan cumplir con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos, en el caso que nos ocupa ninguna de las empresas presentadas cumple con el pliego de cargos.

De esta forma damos cumplimiento a su petición y le remitimos el informe de conducta, dentro del plazo señalado por esa instancia.

Atentamente,


Raffoul Arab Pinzón
Gerente General

FC/NBGO



VI. INFORME SECRETARIAL:

Producto de lo anterior, el 14 de septiembre del año en curso, se publicó por parte de la Secretaria de Impugnación el correspondiente Informe de Trámite calendado 14 de septiembre de los corrientes, en donde se deja constancia la no presentación de alegaciones de tercero, así como la presentación ante el portal de compras gubernamentales del Informe de conducta expedido por parte de la entidad administrativa. (Visible a folio 050 del expediente del Tribunal).

VII. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

El Tribunal se adentra ahora a la valoración de la presente encuesta administrativa del sub-júdice, atendiendo primariamente los presupuestos procesales indispensables para su análisis y valoración, dentro de los cuales antepone los siguientes:

A. Implementación del procedimiento a seguir por el Tribunal para la tramitación de su valoración:

Del contenido sustentatorio propuesto con el libelo del recurso de impugnación interpuesto por la licenciada Mónica I. Castillo Arjona, abogada en ejercicio, quien forma parte de la firma forense MÓNICA CASTILLO ARJONA-DESPACHO JURIDICO, de la empresa **ACADIA GLOBAL, CORP.**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el presente Acto Público N°2023-2-02-0-08-CM-011591, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las



actuaciones administrativas del **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**, tanto de las indicadas por ésta dentro del contexto de su Informe de Conducta; así como de las propias actuaciones externadas en el portal electrónico “PanamaCompra”; evidencian que su tratamiento debe ejercerse mediante una valoración conforme a derecho, según lo plasmado por el artículo 159 de la Ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Esto ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante de **¿si la entidad contratante, aplicó los conceptos de orden público e interés social para el rechazo de la oferta, y si se respetaron las reglas del debido proceso como garantía constitucional?**

B. Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de los artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, así como la publicación del Informe de Conducta, que respalda lo actuado dentro del Expediente Administrativo, éste, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexa de igual manera, la aportada por la recurrente, consistente en:

“ ...

1. Certificado de Persona Jurídica de ACADIA GLOBAL CORP., (antes ACADIA INTERNATIONAL INC., S.A.) sic, emitida por el Registro Público de Panamá (8 páginas).
2. Certificado de Persona Jurídica de Mónica Castillo Arjona – Despacho Jurídico, emitida por el Registro Público de Panamá (1 página).
3. Fianza de Impugnación N°0823-00984-01, emitida por la Aseguradora Ancón, a Orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (2 páginas).
4. Se aduce el expediente administrativo del Acto Público N°2023-2-02-0-08-CM-011591, que reposa en la entidad licitante.
5. Se aduce la documentación publicada en el portal electrónico de “PanamaCompra” dentro del Acto Público 2023-2-02-0-08-CM-011591.”

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Se admiten el Certificado de existencia de proponente legal de **ACADIA GLOBAL CORP.**, así como el expediente electrónico completo del acto público No. 2023-2-02-0-08-CM-011591, publicado en el Portal Electrónico, al tratarse de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico, de conformidad al contenido del



artículo 140, 143 y 145 de la Ley No. 38 de 2000, cuales corren por imperio de la Ley.

En lo referente al certificado de persona jurídica de Mónica Castillo Arjona proferida por el Registro Público enlistado en el numeral 2, así como Fianza de Impugnación N°0823-00984-01 enlistada en el numeral 3, estas se niegan como pruebas, por ser presupuestos procesales para la admisión del recurso y no constituye una evidencia para decidir el fondo del asunto.

Anotados los presupuestos procesales descritos, el Tribunal se adentra ahora a la valoración de la causa de conformidad al siguiente análisis:

C. Valoración de la litis en cuanto al Fondo:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para la **“ADQUISICIÓN DE REPUESTOS ELECTRICOS PARA EL SISTEMA DE CONTROL DE LA PLANTA DE RESPALDO DE LA TERMINAL #2”**, por lo cual, la entidad, a través de la convocatoria para la selectividad del Contratista, regentó su proceso mediante el método de una Compra Menor, al tenor de lo establecido por el artículo 57 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, cual sustenta dicha selectividad en el menor precio ofertado por los participantes en el Acto Público concertado, siempre que se cumpla con toda la documentación habilitante solicitada, descrita en el pliego de cargos o términos de referencia y un mínimo de formalidades.

Centrada la materia del debate, procede el Tribunal a analizar los cargos en que se fundamenta la censura en el orden expuesto, no sin antes realizar una breve lectura del procedimiento legalmente establecido, con el fin principal de descartar o corroborar actos que vulneren el derecho subjetivo de los proponentes o que puedan perjudicar a la entidad dentro del presente procedimiento de selección de contratista, que de ser así esto último (declaración de nulidad), procederíamos a señalar las razones con las que se cuentan para anular el acto público, o por el contrario, seguir con la revisión integral del procedimiento, para decidir el fondo del negocio jurídico administrativo especial, tomando en consideración que el mismo se accionó producto de una decisión de rechazo de propuesta y que será analizada para examinar si se llevó a cabo de conformidad a los postulados que destaca el artículo 74 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenada mediante Ley No.153 de 8 de mayo de 2020.



El acto administrativo sujeto a análisis ante esta Colegiatura y cuya revocatoria se peticiona, consiste en la Resolución No.054 de 23 de agosto de 2023, misma que decidió rechazar las ofertas de todas las propuestas recibidas, basándose en modificaciones a las especificaciones técnicas y condiciones de contratación.

Examinado el argumento ensayado por la entidad, no se aprecia que la decisión se haya construido en base a lo que el artículo 74 de la ley especial dispone; es decir, motivaciones fraguadas por causas de **orden público, de interés social o hechos sobrevinientes**. Para los efectos prácticos y mejor comprensión, nos permitimos transliterar el contenido de la disposición jurídica en debate y que ha sido citada por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.** como fundamento de derecho.

“

Artículo 74. Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público.

En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación.

.... ”

(El subrayado es nuestro)

La norma transcrita hace referencia a que, en caso de que se hubieran recibido propuestas (tal y como ocurrió en el presente caso), por causas de orden público o de interés social, debidamente motivadas, la entidad podrá rechazar todas las ofertas, sin que hubiera recaído adjudicación.

Cuando analizamos la resolución de rechazo de ofertas, vemos que los motivos de orden público o de interés social no se encuentran reflejados en la decisión, mucho menos el o los hechos sobrevinientes que llevaron a la entidad a decidir el rechazo, pues, invocar modificaciones a las especificaciones técnicas y condiciones de contratación no encuadra en ninguno de los conceptos anteriores.

En este mismo contexto, es indispensable referirnos a los conceptos de interés público y de orden social, mismo que se encuentra dentro de la Ley 38 de 31 de julio de 2023, en el artículo 201 en los numerales 61 y 70 mismo que transcribimos así:

“

61. Interés público. Como finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual.

....

70. Orden público. En sentido negativo, es el desarrollo de las actividades sociales de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en acatamiento a lo que disponen las autoridades públicas. En sentido positivo, es equivalente a interés público.”

Bajo este orden de ideas, citamos un extracto del fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo calendado 24 de julio de 2008, bajo la



ponencia del Magistrado Víctor Benavides dentro de la Acción **contenciosa** administrativa de Plena Jurisdicción, cual expresó al respecto:

"El Estado tiene como finalidad principal, conforme a la Ley, establecer las pautas que procuren el prevalecimiento del interés público, sobre el interés privado, es decir, "el estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, entendiendo que los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general."(MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTÍNEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Teórico y Práctico. Tercera Edición. Grupo Editorial LEYER. Bogotá Colombia 2001. Pág.71); no obstante, de forma alguna, esta prerrogativa debe ser conceptualizada de forma absoluta y sin limitaciones legales; al contrario, debe ser ejercida conforme los parámetros que la propia Ley indica para su existencia y dentro de la objetividad, transparencia y legalidad que están inmerso, como principios rectores, en los procesos de contratación pública."

Por lo que, el rechazo de ofertas debe fundarse en los motivos que la ley dispone y no por otros acontecimientos que escapen del alcance, desarrollo y motivo que la legislación ha puesto en cabeza del juzgador al momento de tomar una decisión, por tratarse de una condición de *numerus clausus* y no de *numerus apertus*. Es decir, la disposición legal citada solamente brinda una salida para el rechazo de propuestas y no deja la posibilidad de motivarse por otras circunstancias distintas a la legislada, por lo que los operadores de justicia en aplicación del artículo 74, citado, no deben motivar basado en otros criterios que no sea el señalado en la ley.

El texto legislativo citado, lo que hace es, para el caso de haberse recibido propuestas, poner una condición para el rechazo y en ese sentido, no se maneje la figura de forma antojadiza, con el fin principal de no menoscabar los derechos subjetivos de los proponentes, y a la vez, tener un sentido lógico que fundamenten el rechazo de ofertas, que, de tomar una decisión de adjudicación, el orden público o el interés social se verían afectados. Esas son las razones primordiales por las cuales la legislación considera potable el rechazo de ofertas. Utilizarlo en casos distintos es forzar la ley y por consiguiente, incumplirla.

En ese sentido, la decisión proferida por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**, no aplica para el caso en concreto, debido a que no se ajusta a la norma, la cual como mencionamos anteriormente, es suficientemente clara al determinar en qué casos corresponde a la entidad definir la situación actual por medio de una de sus facultades decisorias.

Lo que queremos decir es que, para que las ofertas sean rechazadas, la resolución debe valerse sobre algo superior que las orille a tomar una decisión diferente a lo que el procedimiento le indique, que el único freno, para continuar con la subsiguiente fase que comprende adjudicar un acto público sea un hecho sobreviniente y no un error en la estructuración del pliego de cargos.



De manera que, analizado el concepto que hemos venido desarrollando, no vemos cabida para la aplicación del rechazo de propuestas, por un error de la administración, pues, ello no constituye causas de orden público ni de interés social sobrevinientes, sino la incorrecta estructuración del requerimiento por la Administración, quien, ha debido realizar los ajustes necesarios para la elaboración del pliego de cargos tomando en cuenta la norma de contrataciones públicas que señala al respecto en los artículos 21 y 39 de la Ley de Contrataciones Públicas

Por eso, repasando el contenido del artículo 74 del Texto Único de la Ley No. 22 de 2006, ordenado por la Ley No. 153 de 2020, podemos entender que la facultad de rechazo de ofertas aplica en caso de que se hayan recibido propuestas y por causas de orden público e interés social, sin que hubiera recaído adjudicación, razones que no encontramos verificadas en la Resolución No. 054 de 23 de agosto de 2023.

Así, pues, tomar una decisión rechazando la oferta por situaciones que debieron tomarse en consideración al momento de elaborar el pliego de cargos, y no dejarlo a la suerte en ver si la oferta de menor precio se quedaría con la adjudicación del acto público, pues, esperar hasta el último momento para tomar una decisión de rechazo de ofertas sin fundamento lógico ni jurídico afecta el interés general que espera respuestas pronta dentro del marco de la ley, como para las necesidades que pretendían satisfacerse con la celebración y ejecución del contrato estatal trazado; resultando desilusionante no sólo para la Administración que fue la que confeccionó, el pliego o pre contrato y lo impulsó del respectivo procedimiento de selección administrativa al que, por tanto, le dedicó tiempo, recurso humano y presupuestales, como frustrante también para los oferentes que atendieron la voz de llamado de la convocatoria que se hizo efectiva desde el día 13 de junio de 2023, y quienes realizaron el esfuerzo de elaborar y estructurar sus ofertas para el acto público, sin olvidar los costos que surgen en toda clase de procedimiento, los cuales también pueden terminar de una manera que naturalmente no era la que ninguno de los sujetos procesales esperaba desde el instante preciso de su ideación; particularidad que se concretiza cuando no resulta posible realizar una selección objetiva en la que la terminación del procedimiento administrativo corresponderá a la terminación del acto en sí, en cuya virtud se adoptará la determinación de no concederlo a ninguno de los participantes, simplemente porque la entidad decidió rechazar las ofertas, forzando el radio de acción de la norma hasta instancias inalcanzables con argumentaciones que escapan del radar y el concepto del artículo 74 de la ley de contrataciones públicas.

Insistimos, cada acto de selección de contratista por minúsculo que sea su precio de referencia, cuesta dinero y tiempo a los proponentes que incurrir en gastos para su participación y al propio Estado por cuanto en la medida que se cometen desatinos, se compromete la ejecución presupuestaria y finalmente la esperanza de sus administrados, pues, los particulares no tienen por qué soportar el error de la



Administración, entonces deberá encontrar una medida racional, coherente y justa para ambas partes.

La entidad estatal contratante, en razón a su condición de directora del procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, se encuentra revestida de cierto margen de autonomía en la elaboración del pliego de condiciones, y en desarrollo de esa actividad ostenta la facultad para introducir las exigencias y los requisitos que deben observar y reunir los oferentes. En la misma línea, se ha encargado de destacar que la potestad configuradora, lejos de comportar un poder ilimitado, encuentra su lindero en el apego y sujeción a las reglas y principios de orden constitucional y legal que orientan la contratación estatal, premisa que se concreta en la definición de requisitos y exigencias que resulten pertinentes y necesarios para la consecución del fin público que se pretende satisfacer a través de la celebración del respectivo futuro contrato.

No es posible avalar la cancelación de ofertas, por cuanto no se encuentra respaldado en el único medio de prueba que es el expediente administrativo electrónico de la entidad (pliego de cargos), y a pesar de que es una facultad discrecional del servidor público en el ejercicio de la adquisición de compras y suministros a través de la normativa de los contratos públicos, esta debe ejercerse sobre la base de una adecuada, veraz y sólida motivación, que evidencie en su causa u objeto que su activación surge como producto del devenir acaecido por hechos sobrevinientes a la convocatoria en la selección de un contratista, con la finalidad de preservar **“un valor superior”** que hace imposible la continuidad de dicha escogencia del contratista.

Cabe recordar que la facultad de rechazo no responde a la corrección de deficiencias procedimentales, ni debe ser utilizada para resolver cuestiones de invalidez del acto público, ya que, si ese fuere el caso, el acto (resolución) no tendría una correcta motivación, ni mucho menos para enmendar condiciones dentro de los términos de referencia.

Ciertamente, las consideraciones en referencia encuentran su fundamento legal en los dictados del mismo Estatuto de Contratación, que en este caso sería la Ley No. 22 de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 2020. En efecto, en desarrollo del principio de transparencia, a la entidad le asiste el deber definir con precisión las condiciones que requiere para que la finalidad del acto sea funcional y es precisamente a través de los términos de referencia que la entidad tiene la oportunidad de petitionar los requisitos en base a su **necesidad** y así conseguir los bienes o servicios correspondientes para la ejecución del objeto, dentro de un precio razonable, por ser un dinero estatal y no privado, a lo cual se impone agregar que una de las expresiones del principio de igualdad de oportunidad de los proponentes que apunta a los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre la que se efectuó el acto público, lo que se traduce a evaluar las ofertas conforme a las reglas del juego previamente definidas conforme



a la ley y que estas sean objetivas, justas, claras y completas y no sobre supuestos de hechos o simplemente dejarlo a la conciencia de los oferentes.

De manera que, y con base a las motivaciones que hemos realizado, consideramos que lo que corresponde en Derecho es revocar la decisión venida en impugnación y, por consiguiente, retrotraer el acto hasta la fase de evaluación de las propuestas conforme a los parámetros para el tipo de procedimiento por ser de una contratación menor, a fin de que la entidad continúe con el procedimiento para la selección del contratista, toda vez que no cuenta con la recomendación del personal idóneo para este tipo de procedimiento, tal como lo establece la norma en su artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022, que en lo medular indica:

“**Artículo 94.** Contrataciones menores que se superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00 se procederá de la forma siguiente:

....
....

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

7. Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panamacompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición de recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8. Si la entidad 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 verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones 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.

...”

Lo anterior se debe a que, frente a la rigidez de los procedimientos administrativos en cuanto al tratamiento procesal vertido sobre el sub judice, este Tribunal en virtud de las recientes modificaciones establecidas en el artículo 159 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006 en cuanto a los términos, se avoca a generar las instrucciones



impartidas por la presente, con el ánimo de generar el cumplimiento y acatamiento en la valoración eficaz de las propuestas y garantizar la ejecución efectiva, teniendo presente de igual forma lo establecido por el artículo 164 del Texto Único de la Ley No.2022 de 2006, como obligante para las instituciones licitantes sobre el destino de nuestras decisiones.

En razón de la falta de verificación de las propuestas como advierte el procedimiento mismo que se ha ordenado y por tanto se desestima las pretensiones de la impugnante para su adjudicabilidad.

Con fundamento en el contenido del artículo 164 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley No. 153 de 2020, que se refiere al cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, ordenaremos al **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN S.A.**, el fiel cumplimiento de la decisión venida en impugnación, quien deberá acatar lo resuelto en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente resolución.

En lo referente al destino del afianzamiento de la actividad recursiva, mediante su representatividad dentro del dossier, al no evidenciarse temeridad ni dilación alguna por la actora, se promoverá su devolución a través del procedimiento fiscalizado por la Contraloría General de la República.

En atención al examen esgrimido y en virtud de sus facultades legales, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes, el acto objeto de la valoración, es decir, la Resolución No.054 de 23 de agosto de 2023, proferido dentro del procedimiento de selección de contratista No.2023-2-02-0-08-CM-011591, iniciado por el **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**, por las consideraciones indicadas en la parte motiva del presente acto administrativo; y en su defecto, retrotraer el acto hasta la fase de evaluación de propuestas por personal calificado, cuya ejecución quedó pendiente.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación representada a través del cheque certificado No.0823-00984-01, expedido por Aseguradora Ancon, que se encuentra a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, Beneficiario Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. / Contraloría General de la República, por un monto de cuatro mil novecientos noventa y ocho balboas con 37/100 (B/.4,998.37), equivalente al diez por ciento (10%) del precio de referencia, presentado ante la Secretaria General del Tribunal Administrativo

de Contrataciones Públicas, de conformidad al procedimiento instituido al respecto por la Contraloría General de la República.

TERCERO: ORDENAR al **AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**, acatar lo dispuesto por este Tribunal en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente decisión, por ser de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes, de conformidad al contenido del artículo 164 de la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento de su convocatoria.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes, la presente Resolución para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico "PanamaCompra", notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el portal.

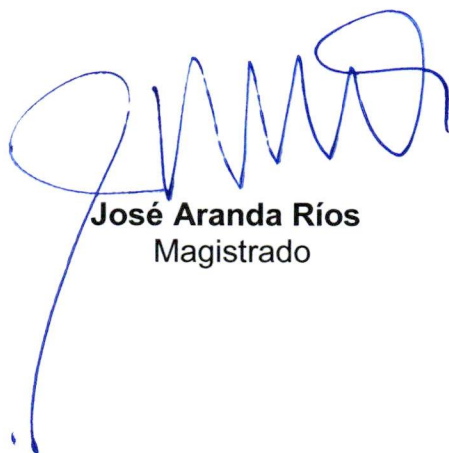
QUINTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.163-2023, previa anotación en el registro respectivo.

SEPTIMO: SE LEVANTA los efectos suspensivos del acto de selección de contratista, ordenado mediante la Resolución No.140-2023/TACP de 6 de septiembre de 2023.

FUNDAMENTO DE DERECHO; Artículo 2 numeral 33, artículo 58,156 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada la Ley No.153 de 8 de mayo de 2020. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,



José Aranda Ríos
Magistrado



Martín Wilson Chen
Magistrado



Luis Mariscal
Magistrado



Manuel Beckford
Secretario General

