



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 020-2025

RECORRENTE: CONSORCIO ENERTEK, conformado por las empresas RADITEK, INC y ENERCOM, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Resolución No.042-2025-DG-DJ-AAC de 12 de febrero de 2025, mediante la cual se adjudicó el acto público de licitación por mejor valor No. 2024-1-38-0-01-LV-013956, emitida por la **Autoridad Aeronáutica Civil**.

Magistrado Ponente: MARTÍN WILSON CHEN

RESOLUCIÓN No.025-2025-Pleno/TACP de 17 de marzo de 2025 (Decisión).

Por la cual se decide el Recurso de Impugnación, interpuesto por el **CONSORCIO ENERTEK**, conformado por las empresas **RADITEK, INC y ENERCON, S.A.**, en contra de la Resolución No.042-2025-DG-DJ-AAC de 12 de febrero de 2025, mediante la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista por Licitación por Mejor Valor No.2024-1-38-0-01-LV-013956, emitida por la Autoridad Aeronáutica Civil.

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, desierto o rechazo de propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista; 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 y sus modificaciones, 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 7 de agosto de 2024, a las 3:55 p.m., el Departamento de Compras de la **Autoridad Aeronáutica Civil**, publicó en el Portal Electrónico denominado “PanamaCompra”, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para el acto de recibo de propuestas a realizarse el día 12 de diciembre de 2024, hasta las 10:00 a.m., y el acto de apertura de propuestas a partir de las 10:01 a.m., del mismo día, correspondiente al Acto Público No.2024-1-38-0-01-LV-013956, para el “**Suministro, instalación e integración de sistemas de comunicaciones y meteorología para el Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall**”, con un precio de referencia de Dos Millones Cien Mil balboas con 00/100 (B/.2,100,000.00), Visible en la página del Portal Electrónico “PanamáCompra”, y de fojas 02 a la 016 del Expediente del Tribunal.

Que el día 26 de diciembre de 2024, se publicó en el Portal Electrónico el “Informe de la Comisión Evaluadora”, y para el día 30 de enero de 2025 el informe parcial de la Comisión Evaluadora, cuyo método de evaluación arrojó como resultado la puntuación de 94 para la proponente **INGESOF PANAMÁ, S.A.**, quien resultó beneficiada con la adjudicación, y 72 puntos para el **CONSORCIO ENERTEK**. (Informe de Comisión Evaluadora visible en el Portal Electrónico “PanamaCompra” dentro del Icono denominado “Informe de Comisión Evaluadora”, en la publicación de los días 26 de diciembre de 2024 y 30 de enero de 2025, respectivamente).

Que el acto administrativo recurrido lo constituye la Resolución No. 042-2025-DG-DJ-AAC de 12 de febrero de 2025¹, por medio de la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2024-1-38-0-01-LV-013956, para el “**Suministro, instalación e integración de sistemas de comunicaciones y meteorología para el Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall**”, proferida por la **Autoridad Aeronáutica Civil**, por un monto de B/. 2,100,000.00.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Que el día 21 de febrero de 2025, a las 10:50 a.m., la licenciada Adriana Serrano Herbruger, portadora de la cédula de identidad personal N° PE-12-36, en virtud del Poder Especial conferido por el representante legal del **CONSORCIO ENERTEK**, señor **Alejandro A. Carrizo**, portador de la cédula de identidad personal No.8-800-2035, interpuso ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, Recurso de Impugnación en contra de la **Resolución No.042-2025-DG-DJ-**

¹ Publicada en el Portal Electrónico “PanamaCompra” a fecha 12 de febrero de 2025.



AAC de 12 de febrero de 2025, expedida por la Autoridad Aeronáutica Civil, mediante la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2024-1-38-0-01-LV-013956, para el **“Suministro, instalación e integración de sistemas de comunicaciones y meteorología para el Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall”**. (Poder y libelo del Recurso de Impugnación visible de fojas 019 a 027 del Expediente del Tribunal, respectivamente.).

Que la empresa recurrente **CONSORCIO ENERTEK**, adjuntó al libelo del Recurso la Fianza de Impugnación, constituida mediante cheque de gerencia No. 227581 de 18 de febrero de 2025, emitida por Global Bank, a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por la suma de Doscientos Cuarenta Mi balboas con 00/100 (B/.240,000.00), que representa más del diez por ciento (10%) del precio de referencia, consignado ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, cuya Diligencia de Consignación reposa a foja 033 del expediente del tribunal.

Que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP) mediante la Resolución No.017-2025/TACP de 21 de febrero de 2025 (Admisión), admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la licenciada Adriana Serrano Herbruger, en virtud del Poder Especial conferido por el representante legal del **CONSORCIO ENERTEK**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada, la entidad compulsara, dentro del término no mayor a (3) días hábiles, el informe de conducta, dejando constancia que dicho término es común para que los terceros interesados intervengan con sus alegaciones en interés de la ley o en interés particular. (Visible de fojas 042 a la 044 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamaCompra”, dentro del Icono “Resolución de Admisión TACP” a fecha 25-2-25).

Que el Magistrado Ponente el día 10 de marzo de 2025, recibió de la Secretaría General, el Expediente del Tribunal numerado No.020-2025, conforme se describe en la diligencia de entrega de expediente. (Visible a foja 054-055 del mismo expediente).

III. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO:

Que el acto Impugnado lo constituye la **Resolución No.042-2025-DG-DJ-AAC de 12 de febrero de 2025**, expedida por la **Autoridad Aeronáutica Civil**, mediante la cual se adjudicó el procedimiento de selección de contratista No.2024-1-38-0-01-LV-013956, para el **“Suministro, instalación e integración de sistemas de comunicaciones y meteorología para el Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall”** (Visible de fojas 017-018 del Expediente del Tribunal y en el Portal Electrónico “PanamáCompra”, en la publicación Resolución de adjudicación, la cual copiamos a continuación:



AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL
COMPRAS

Resolución 042-2025-DG-DJ-AAC del 12-02-2025

Por la cual se adjudica(n) renglón N° 1 y se Declara(n) Desierto(s) renglón N° 0 del Acto Público de Selección de Contratista N° 2024-1-38-0-01-LV-013956

Considerando:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamáCompra el día siete (07) de agosto de 2024, se hizo el llamado a los interesados en participar como preponentes, para el Acto Público No. 2024-1-38-0-01-LV-013956, para el SUMINISTRO, INSTALACIÓN E INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES Y METEOROLOGÍA PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL JOSÉ EZEQUIEL HALL (ver adelante el Acto Público), cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y normas reglamentarias contenidas en el Decreto Ejecutivo reglamentario.

Propuestas Recibidas

RUC	Nombre Proponente	Fecha y Hora Ingreso Oferta	Precio Total Oferta
15585445-2-2014-69	INGESOFT PANAMA S.A.	11-12-2024 10:00 p.m.	2.100.000,00
1361339-1-619797-72	RADITEK INC	12-12-2024 08:57 a.m.	2.394.505,00

Considerando

Que el día doce (12) de diciembre de 2024, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro: No. Proponente Oferta Fianza de Propuesta1 INGESOFT PANAMA S.A. B/. 2.100.000,00 PRESENTADA2 CONSORCIO ENERTEK B/. 2.394.505,00 PRESENTADA

Que posteriormente las propuestas presentadas en el Acto Público fueron remitidas a la Comisión Evaluadora con el propósito que las mismas fueran verificadas conforme a lo establecido en el pliego de cargos.

Que la Comisión Evaluadora emitió informe el cual fue publicado en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas PanamáCompra, el 26 de diciembre de 2024, y en el cual dejó constancia que ambas propuestas cumplieron con los requisitos de estricto cumplimiento del Pliego de Cargos, por lo cual ambas pasaron a la fase de ponderación, otorgándole INGESOFT PANAMA S.A., un puntaje de 94% y al PANAMA CONSORCIO ENERTEK otorgándole un puntaje de 72%.

Que, el informe de la Comisión Evaluadora fue objeto de una (01) acción de reclamo, por parte del CONSORCIO ENERTEK, dando como resultado que mediante la Resolución No. DS-DF-036-2025 de diecisiete (17) de enero de 2025, la Dirección General de Contrataciones Públicas, resolvió anular parcialmente, el Informe de la Comisión Evaluadora y ordenó a la Autoridad Aeronáutica Civil que, a través de la misma Comisión Evaluadora, un nuevo análisis parcial de la propuesta presentada por INGESOFT PANAMA, S.A., a efectos que se verifique si las garantías de fabricante se ajustan a lo exigido en el Punto N° 4 de Otros Requisitos y se determine el cumplimiento o no del Punto N° 5 de Otros Requisitos; así como, verificar si las fichas técnicas aportadas por dicho proponente cumplen las formalidades establecidas en el artículo 77 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020 y se proceda a emitir un Nuevo Informe de Verificación Parcial, siguiendo el procedimiento que establece el artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Que, en concordancia a lo indicado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Nueva Comisión Evaluadora emitió un nuevo informe, el cual fue publicado el treinta (30) de enero de 2025, en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas PanamáCompra, determinando que la propuesta de INGESOFT PANAMA S.A.; específicamente, en el Punto N° 4 de Otros Requisitos, el Punto N° 5 de Otros Requisitos; y las fichas técnicas aportadas por dicho proponente cumplen con todos los requisitos del pliego de cargos y con las formalidades establecidas en el artículo 77 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020.

Que esta entidad, luego de verificar el procedimiento de la Licitación por Mejor Valor No. 2024-1-38-0-01-LV-013956, ha determinado que el proponente INGESOFT PANAMA S.A., además de cumplir con todos los requisitos obligatorios contenidos en el pliego de cargos, obtuvo un puntaje de 94%, el cual representa el mayor puntaje luego de aplicarse los criterios y metodologías de evaluación contenidos en el pliego de cargos y por lo tanto representa los mejores intereses para el Estado.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han presentado acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil en ejercicio de sus facultades legales y debidamente autorizado mediante Resolución de Junta Directiva No.006 de 10 de abril de 2024, y teniendo como referencia lo recomendado por el Informe de la Comisión Evaluadora, EN CONSECUENCIA,

Resuelve:

ARTÍCULO PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2024-1-38-0-01-LV-013956, denominado SUMINISTRO, INSTALACIÓN E INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES Y METEOROLOGÍA PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL JOSÉ EZEQUIEL HALL, al proponente INGESOFT PANAMA S.A., por suma de Dos Millones Cien Mil Balboas con 00/100 (B/. 2.100.000,00), 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.

Englones Adjudicados

Número Renglón	Clasificación Bien/Servicio/Obra	Especificación Bien/Servicio/Obra	Proponente	Descripción General	Monto de Línea	Estado
1	72102203	Instalación de equipos de comunicaciones	INGESOFT PANAMA S.A.	SUMINISTRO, INSTALACIÓN E INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES Y METEOROLOGÍA PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL JOSÉ EZEQUIEL HALL	2.100.000,00	Adjudicada

Información del Total de la Propuesta Adjudicada

SubTotal	2.100.000,00
Impuestos	0,00
Total	2.100.000,00

Englones Declarados Desiertos

No existen Renglones Declarados Desiertos

Resuelve

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar que se realice la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamáCompra, para su debida notificación, por el término de dos (2) días hábiles.

ARTÍCULO TERCERO: 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: Artículos 59 y 71 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020; Artículo 1 de la Ley No. 22 de 29 de enero de 2003.

Capitan General
Director General





IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

Que la licenciada Adriana Serrano Herbruger, apoderada especial del consorcio impugnante, sustentó su recurso sobre la base de lo siguiente:

Que luego de examinar la oferta de la proponente **INGESoft PANAMÁ, S.A.**, considera que existen algunas falencias que le impiden ser beneficiada con la adjudicación del presente procedimiento de selección de contratista, tal como: no cumple a cabalidad con el requisito 4 de la sección de otros requisitos del pliego de cargos, que se refiere a la garantía del fabricante, por cuanto que, a pesar de presentar varios fabricante en su propuesta, tan solo aportó dos cartas; es decir, la del fabricante INDRA y DTN; ignorando las cartas de los fabricantes TAIT, KENWOOD, entre otras.

Considera que la mayoría de los equipos ofertados para el sistema de meteorología, no son del fabricante DTN y, por ende, debieron ser aportadas las diferentes cartas de los fabricantes. Indica que no se tratan de equipos accesorios o periféricos, por el contrario, son equipos esenciales, fundamentales y necesarios, tanto del sistema de comunicación como de meteorología que, sin ellos, el sistema completo no podría llegar a implementarse ni mucho menos operarse correctamente, sumado a que el requisito del pliego de condiciones es claro y explícito, lo que afecta la verificación de la calidad y respaldo de productos ofertados, en perjuicio del Estado y del principio de los proponentes.

También manifiesta que no cumple a cabalidad con el requisito 5 de la sección de otros requisitos de los términos de referencia, que versa sobre el distribuidor autorizado, al presentar en su oferta sistemas de radio y meteorología de otros fabricantes distintos a los que aportó, sin adjuntar las cartas de los fabricantes dentro de su propuesta. No se muestra la carta del distribuidor TAIT, KENWOOD, THIES, BIRAL, E+E ELECTRONIK, NESA, LAMBRECHT, BIRAL y ELIASSON, las cuales debieron complementarse a las ya exhibidas.

Por otra parte, menciona que se adjuntó documentación técnica esencial en idioma inglés, sin la debida traducción al español, lo que a su criterio contraria lo dispuesto en el artículo 55 del Texto único de la Ley No.22 de 2006 positiva.

Sostiene que las fichas técnicas constituyen parte de los documentos que la comisión verificadora (sic.) debe valorar para expresar el cumplimiento técnico y el alcance de dicha oferta, pero al estar en idioma inglés y sin su debida traducción al español, resulta imposible que la comisión evaluadora pueda emitir su criterio de forma objetiva y apegada a la normativa vigente.



Termina peticionando que se revoque la resolución venida en impugnación, y en su lugar, se restablezca el derecho vulnerado, adjudicando a su representada el acto público que nos ocupa.

V. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL.

Que el día 28 de febrero de 2025, quedó publicado en el portal electrónico de contrataciones públicas, el Informe de Conducta proferido por la Autoridad Aeronáutica Civil, firmado por el director de Asesoría Legal, quien en principio realizó un recuento de la actuación administrativa llevada desde la convocatoria hasta la admisión del recurso de impugnación. En cuanto al recurso de impugnación respondieron lo siguiente:

“

1. Que, en el hecho primero el recurrente hace alusión a una incidencia dentro del **ACTO PÚBLICO** pero no menciona que **INGESOFT PANAMÁ S.A.**, en igualdad de condiciones presentó todos los documentos requeridos como se evidencia al revisar el proceso de Licitación 2024-1-38-0-01-LV-013956.

2. En cuanto al hecho segundo, el mismo consta dentro del sistema de PanamáCompra por lo que pensamos que su finalidad es meramente ilustrativa.

3. En cuanto al hecho tercero nos remitimos al informe parcial de la comisión evaluadora publicado el 30 de enero de 2024 que en su página 2, en **OBSERVACIONES** plantea y cito textualmente “La Comisión Verificadora, luego de realizar el análisis parcial correspondiente al Punto N°4 de la propuesta presentada por **INGESOFT PANAMÁ S.A.**, hemos considerado, que la empresa cumple con los requisitos de Garantía, toda vez que, las cartas de garantía abarcan todos los elementos que permiten el correcto funcionamiento de los sistemas de comunicaciones y meteorología, incluyendo los equipos de los cuales ellos son fabricantes. Las marcas tales como: Biral, Thies, E+E Elektronik, Nesa, Lambrecht, Dell, Kenwood, son equipos periféricos, los cuales no están integrados al sistema principal, sin embargo, forman

parte del mismo.

Tal como es indicado por los fabricantes en sus cartas de garantías.”

4. En cuanto al hecho cuarto, el recurrente hace alusión a hechos que constan dentro del **ACTO PÚBLICO**, sin embargo, especula en cuanto a que La Dirección General de Contrataciones Públicas comparte su criterio toda vez que como ella misma menciona, lo que hace es anular parcialmente el informe de la comisión evaluadora publicado el 26 de diciembre de 2024 y ordena un nuevo análisis parcial donde se vuelve a concluir que **INGESOFT PANAMÁ S.A.** cumple.

5. En cuanto al hecho quinto el recurrente plantea que la comisión verificadora no cumplió a cabalidad con lo exigido por el pliego de cargos y el artículo 55 del texto único de la Ley 22 de 2006 pasando por alto el contenido del artículo 77 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, el cual establece lo siguiente:”

“Artículo 77. Formalidades de la propuesta. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente apostillada o autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante debidamente autorizado para ello.

Cuando el pliego de cargos solicite que se aporten catálogos o folletos explicativos para la verificación de las especificaciones técnicas, y se encuentren en un idioma distinto al español, bastará traducir las páginas directamente relacionadas con el producto ofertado” (El resaltado es nuestro)



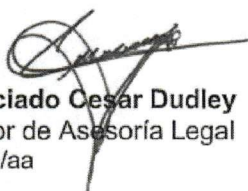
En este caso, la Comisión Verificadora, tras revisar los documentos presentados por la empresa **INGESoft PANAMÁ S.A.**, concluyó y dejó constancia en su informe de que dicho proponente cumple con lo establecido en el pliego de cargos, explicando esta determinación en el apartado de observaciones del mencionado informe y que el mismo recurrente menciona en este punto.

6. Que, en cuanto al hecho sexto, séptimo y octavo, esta Autoridad confía en que el criterio emitido por la Comisión Verificadora fue en estricto cumplimiento al pliego de cargos, los principios y las disposiciones contenidas en la Ley 22 de 27 de junio de 2006, Ley 153 de 8 de mayo de 2020, Ley 349 de 14 de diciembre de 2022 y El Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 y el decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022 que regulan las Contrataciones Públicas.

Para finalizar nos reiteramos de todo lo actuado dentro de este Procedimiento de Selección de Contratista.

De igual manera se remite copia de la Resolución No.194-DJ-DG-AAC de 30 de julio de 2024, *Por la cual se delega en la persona de César Dudley, Director Jurídico de la Autoridad Aeronáutica Civil, la facultad de firmar documentos de índole legal, que deban ser presentados a lo externo de la entidad, en caso de que el Director General, no se encuentre disponible.*

Atentamente,


Licenciado César Dudley
Director de Asesoría Legal
CD/VM/aa



VI. ALEGACIONES DE TERCEROS EN INTERÉS DE LA LEY O PARTICULAR.

No consta presentación de alegatos en interés de la ley o particular, de conformidad al informe de trámite de 10 de marzo de 2025 que reposa a foja 54 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 Adriana Serrano Herbruger, en su calidad de Apoderada Especial del **CONSORCIO ENERTEK**, tanto por el contexto del petitum, así como del recuento de los hechos declarados por éste, sobre el



presente Acto Público N°2024-1-38-0-01-LV-013956, publicado y descritos en el portal electrónico "PanamaCompra", que confrontándolos con las actuaciones administrativas de la Autoridad Aeronáutica Civil, 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 con apego a la ley de Contrataciones Públicas, así como por el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020. Ya que, el reflejo de la litis se evidencia y encuadra en la necesidad de escrutarla bajo la interrogante **de ¿si la Comisión Evaluadora verificó correctamente la documentación aportada con las propuestas, que la llevó a decantarse por la adjudicación del acto público a la oferta de menor precio?**

B- Incorporación del Caudal probatorio aportado por las partes:

En atención a los efectos de artículos precitados en la Legislación de Contrataciones Públicas, éste, y las piezas que conforman el expediente del Tribunal, sobre la valoración a efectuarse por nuestra colegiatura tribunalicia, se anexaron de igual manera, las aportadas por la recurrente, consistente en:

“

PRUEBAS QUE SE ACOMPAÑAN: Copia simple de la RESOLUCIÓN N°042-2025-DG-DJ-AAC DEL 12 DE FEBRERO DE 2025: Aducimos como prueba todos los documentos e información publicada dentro del portal "PanamáCompras" en el acto público de marras.

”

A tales documentos nos referimos en el siguiente sentido:

Se admiten, porque se tratan de piezas procesales objeto de análisis por parte de este colegio tribunalicio y que mantienen su respaldo en el expediente electrónico.

Se incorpora al proceso el Informe de Conducta aportado por la Autoridad Aeronáutica Civil, el cual se adjunta a infolios 047-051 del Expediente del Tribunal del Acto Público N°2024-1-38-0-01-LV-013956.

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:

La presente encuesta administrativa tiene su génesis como producto de un requerimiento para el "Suministro, instalación e integración de sistemas de comunicaciones y meteorología para el Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall, para lo cual, la Autoridad Aeronáutica Civil, a través de la convocatoria para la selectividad del contratista, regentó su proceso mediante el método de una Licitación por Mejor Valor al tenor de lo establecido por el artículo 59 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas positiva, cual sustenta dicha selectividad en el proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación, siempre que cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos.

De conformidad al tipo de procedimiento de selección de contratista invocado por la Entidad Administrativa a través del Pliego de Cargos y su aviso de convocatoria, se evidencia que la misma corresponde a una licitación por mejor valor, cual tiene sus reglas procedimentales a través del mecanismo reglado procurado por el artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que preceptúa 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 los quinientos mil balboas (B/.500 000.00). Para tal efecto, se entenderá por alto nivel de complejidad proyectos que requieran una valoración o ponderación especial (planificación o implementación del diseño del bien, servicio u obra requerido). En este procedimiento se ponderarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

"

En la celebración de la licitación por mejor valor, se observarán las reglas siguientes:

"

10. La comisión evaluadora verificará el cumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos por parte de todos los proponentes. Una vez comprobado el cumplimiento de dichos requisitos, pasará a evaluar los siguientes aspectos, siempre que los proponentes hayan cumplido con los requisitos obligatorios, aplicando la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos. En ningún caso, la comisión evaluadora calificará ni asignará puntajes a los proponentes que hayan sido descalificados en función de su incumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.



11. Luego de evaluar todas las propuestas, la comisión evaluadora emitirá un informe en el que se detallarán las propuestas descalificadas por el incumplimiento de los requisitos obligatorios exigidos en el pliego de cargos, si las hubiera, y se describirá cada propuesta con el puntaje obtenido de acuerdo con la metodología de ponderación descrita en el pliego de cargos. Esta comisión contará con un plazo máximo de diez días hábiles para rendir su informe y con una sola prórroga adicional de cinco días hábiles, cuando la complejidad del acto así lo amerite.
12. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de dicho informe para los participantes en el acto que la deseen.
13. A partir de la fecha de la publicación descrita en el numeral anterior, los participantes de este acto público tendrán acceso al expediente, incluyendo las propuestas de los participantes en el acto, y tendrán tres días hábiles para hacer observaciones a dicho informe.
14. Transcurrido el término señalado en el numeral anterior, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista en un término de dos días. En caso contrario, la entidad, dentro de este término, deberá emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe.

Contra el nuevo informe de la comisión cabe la acción de reclamo, la cual será tramitada conforme a lo establecido en el artículo 153.

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con los requisitos y las exigencias obligatorias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el total de puntos obtenidos en su ponderación no sea inferior al 80 % del total de puntos y el precio ofertado sea conveniente para el Estado.

”

Establecida la presente disposición normativa como rectora del acto, el Tribunal procede a escrutar las pretensiones de las partes, a fin de indagar dentro de éstas, ¿Cuál se adecua en conformidad ha dicho precepto? Para ello tomamos como inicio los cargos invocados por la actora en contra de la Administración, quien exalta lo siguiente:

Que luego de examinar la oferta de la proponente **INGESOFT PANAMÁ, S.A.**, considera la impugnante que existen algunas falencias que le impiden ser beneficiada con la adjudicación del presente procedimiento de selección de contratista, tal como: no cumple a cabalidad con el requisito 4 de la sección de otros requisitos del pliego de cargos, que se refiere a la garantía del fabricante, por cuanto que, a pesar de presentar varios fabricante en su propuesta, tan solo aportó dos cartas; es decir, la del fabricante INDRA y DTN; ignorando las cartas de los fabricantes TAIT, KENWOOD, entre otras.

Considera que la mayoría de los equipos ofertados para el sistema de meteorología, no son del fabricante DTN y, por ende, debieron ser aportadas las diferentes cartas de los fabricantes. Indica que no se tratan de equipos accesorios o periféricos, por el contrario, son equipos esenciales, fundamentales y necesarios, tanto del sistema de comunicación como de meteorología que, sin ellos, el sistema completo no podría llegar a implementarse ni mucho menos operarse correctamente, sumado a que el requisito del pliego de condiciones es claro y explícito, lo que afecta la verificación de la calidad y respaldo de productos ofertados, en perjuicio del Estado y del principio de igualdad de los proponentes.



También manifiesta que no cumple a cabalidad con el requisito 5 de la sección de otros requisitos de los términos de referencia, que versa sobre el distribuidor autorizado, al presentar en su oferta sistemas de radio y meteorología de otros fabricantes distintos a los que aportó, sin adjuntar las cartas de los fabricantes dentro de su propuesta. No se muestra la carta del distribuidor TAIT, KENWOOD, THIES, BIRAL, E+E ELECTRONIK, NESA, LAMBRECHT, BIRAL y ELIASSON, las cuales debieron complementarse a las ya exhibidas.

Por otra parte, menciona que se adjuntó documentación técnica esencial en idioma inglés, sin la debida traducción al español, lo que a su criterio contraria lo dispuesto en el artículo 55 del Texto único de la Ley No.22 de 2006 positiva.

Sostiene que las fichas técnicas constituyen parte de los documentos que la comisión verificadora (sic.) debe valorar para expresar el cumplimiento técnico y el alcance de dicha oferta, pero al estar en idioma inglés y sin su debida traducción al español, resulta imposible que la comisión evaluadora pueda emitir su criterio de forma objetiva y apegada a la normativa vigente.

Ante las sustentaciones sostenidas por la parte recurrente, procederemos a examinarlas y darles el valor probatorio correspondiente, conforme a las reglas probatorias y al sentido que el pliego apunta.

Como primer escenario, tenemos que, según la recurrente, la empresa beneficiada con la selección del contratista, **INGESOFT PANAMÁ, S.A.**, no debió ser merecedora del acto público en cuestión, por cuanto que, no cumplió a cabalidad con las condiciones que el pliego de cargos exige, como lo es el caso del punto No.4 de los otros requisitos de los términos de referencia, que trata sobre la garantía del fabricante por defectos de fábrica u otros defectos que se señalen en las condiciones especiales o especificaciones técnicas por un período de tres (3) años, a partir de la entrega y aceptación final y para los siguientes productos: Sistemas de comunicaciones, sistema de meteorología y todos los elementos que permitan el correcto funcionamiento de estos y de los cuales son fabricantes.

Sobre ese requisito apunta la impugnante que, se debió aportar cartas de todos los fabricantes de los equipos propuestos que forman parte de la oferta de las empresas participantes, y que en el caso de la sociedad anónima en comento, esta solamente presentó carta de garantía del fabricante de algunos equipos de comunicación de la empresa Indra y DTN, ignorando las de las otras marcas que forman parte de su documentación, que son: TAIT y Kenwood, y con respecto al sistema de meteorología, no mostró las cartas de marcas como: Thies, Biral, E+E, Nesa, Lambrecht y Eliasson.



Luego de visualizar de forma extensiva el contenido del requerimiento versus lo ofertado por la empresa **INGESOFT PANAMÁ, S.A.**, podemos concluir que sí se satisface con la condición, dado que la entidad lo que quiere complacer es los sistemas de meteorología y de comunicaciones, no así sus accesorios; por tanto, lo importante es la funcionabilidad e integralidad como un todo, lo que va a determinar su real articulación. En ese sentido, las cartas exhibidas por la empresa **INGESOFT PANAMÁ, S.A.**, a nuestro criterio, reúnen las condiciones necesarias que persigue el pliego de cargos y la finalidad del acto público, veamos:

“

GARANTÍA DEL FABRICANTE Sevilla, 03 de diciembre de 2024 Cap. Rafael Barcenas Chiari Señor Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil E. S. D. Señor Cap. Rafael Barcenas Chiari, Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil: La empresa DTN Services and Systems Spain, S.L., con domicilio en Calle Isaac Newton 3, Edificio Bluenet, 41092, Sevilla (España), garantiza por defectos de fábrica u otros defectos que señalen las condiciones especiales o especificaciones técnicas por un periodo de 3 años a partir de la entrega y aceptación final y para los productos siguientes: Sistemas de meteorología y todos los elementos que permitan el correcto funcionamiento de estos y de los cuales somos fabricantes: 1. Sistemas de Meteorología MetConsole 2. Sistema ATIS MetConsole Que van a ser propuestos dentro del acto público N° 2024-1-38-0-01-LV-013956 con nombre de SUMINISTRO, INSTALACIÓN E INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES Y METEOROLOGÍA PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL JOSÉ EZEQUIEL HALL, por la empresa INGESOFT PANAMA, S.A. Nombre: Juan Domingo Girón García Representante Legal DTN Services and Systems Spain, S.L. Teléfono: +34 667 79 33 10 Correo Electrónico: JuanDomingo.Giron@dtm.com	GARANTÍA DEL FABRICANTE Madrid, 04 de diciembre de 2024 Cap. Rafael Barcenas Chiari Señor Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil E. S. D. Señor Cap. Rafael Barcenas Chiari, Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil: Los abajo firmantes, D. Enrique Castillo San Martín, de nacionalidad española, con número de pasaporte PAK307656 con domicilio profesional en Avenida de Bruselas 35, 28108, Alcobendas (Madrid) España, y D. Raul Martín Martín, de nacionalidad española, con número de pasaporte PAP841748, con domicilio profesional en Avenida de Bruselas 35, 28108, Alcobendas (Madrid) España, ambos actuando en calidad de apoderados generales de la compañía Indra Sistemas S.A., sociedad constituida según las leyes de España, con número de identificación fiscal A-28599033 y domicilio social en Avenida de Bruselas, 35, 28108, Alcobendas (Madrid) España, debidamente facultados mediante escritura pública otorgada ante el Notario de Madrid D. Gerardo Von Wichmann Rovira, el 24 de noviembre de 2021, bajo el número de protocolo 4.130, en relación al procedimiento de contratación relativo a la Licitación por Mejor Valor No. 2024-1-38-0-01-LV-013956 para el "Suministro, Instalación e Integración de Sistemas de Comunicaciones y Meteorología para El Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall" (en adelante la "Licitación"), convocada por la Autoridad Aeronáutica Civil de la República de Panamá (en adelante, el "Cliente" o "AAC"), por este medio, declaramos que: La empresa Indra Sistemas S.A., certifica una garantía por defectos de fábrica u otros defectos que señalen las condiciones especiales o especificaciones técnicas en relación a la Licitación, por un periodo de tres (3) años a partir de la entrega y aceptación final y para los productos siguientes: sistemas de comunicaciones y todos los elementos que permitan el correcto funcionamiento de estos y de los cuales somos fabricantes: 1. Sistemas de Voz Galex 2. Radios VHF Indra Park Air 3. Grabadoras Neptuno Los mencionados sistemas van a ser propuestos dentro del acto público de la Licitación por la empresa Ingsoft Panama, S.A. D. Enrique Castillo San Martín Director Comercial ATM Indra Sistemas S.A. D. Raul Martín Martín Director ATM Indra Sistemas S.A.
--	---

De la documentación mostrada, claramente se aprecia la garantía de los sistemas de meteorología y de comunicación del que hace alusión los términos de referencia. Las otras marcas de los elementos integradores forman parte de la globalidad, pero no esenciales para su funcionamiento. Un sistema está compuesto por una serie de objetos, que interrelacionados entre sí, generando un resultado. En los sistemas hay un elemento esencial que es lo que va a determinar el uso eficiente de algo que, si bien se complementa con otros artefactos u objetos físicos, éstos no son la parte sustancial. En el caso en concreto, lo importante es el compromiso de garantía del sistema como un todo y no de cada pieza que lo complementa. Contrario sería garantizar las piezas por separado, pero no del sistema, entonces sí que estaríamos ante una complejidad superlativa imposible de cumplir en esta oportunidad (véase la descripción del procedimiento objeto de selección, misma cual inclusive se selecciona global y no individual).



Al obligarse a que, indistintamente del caso, lo práctico es el funcionamiento o el buen uso del sistema de comunicación o de meteorología, de allí partimos de la base que ya encontramos una responsabilidad del seleccionado en garantizar lo peticionado, por cuanto se ha comprometido a garantizar los servicios que la institución pretende consentir.

Lo anterior cobra mayor fuerza probatoria con la valoración realizada por los comisionados, quienes, dentro de sus capacidades idóneas (ingeniería en electrónica y telecomunicaciones, entre ellos, un jefe del observatorio meteorológico), han manifestado en el informe parcial de comisión evaluadora, publicado el día 30 de enero de 2025, como respuesta a lo decidido por la Dirección General de Contrataciones Públicas mediante Resolución No. DS-DF-036-2025 de 17 de enero de 2025, en donde ésta decidió anular parcialmente el informe de la comisión evaluadora y aprovechar, mediante la misma comisión verificar si las garantías en debate cumplen con el propósito del pliego, que “las cartas abarcan todos los elementos que permiten el correcto funcionamiento de los sistemas de comunicaciones y meteorología, incluyendo los equipos de los cuales ellos son fabricantes, y que las marcas tales como Biral, Thies, E+E Elektronik, Nesa, Lambrecht, Dell y Keenwood, son equipos periféricos, los cuales no están integrados al sistema principal; sin embargo, forman parte del mismo”. Ante una prueba bien marcada como la citada, tendríamos que confrontarla con otra prueba pericial introducida por quien duda del planteamiento en debate, para así intentar derrumbar el valor probatorio del que goza la prueba en examen, sobre todo cuando fue analizada por personal técnico académicamente calificado y de la cual no ha sido cuestionada su pericia como profesionales, y de esa manera despertar las dudas de los operadores de justicia abriendo el compás y activar el fin de la prueba, que en esta oportunidad no ha podido ser demostrada por la recurrente.

“

OBSERVACIONES:

La Comisión Evaluadora, luego de realizar el análisis parcial correspondiente al Punto N° 4 de la propuesta presentada por INGESOFT PANAMA, S.A., hemos considerado, que la empresa cumple con los requisitos de Garantía, toda vez que, las cartas de garantía abarcan todos los elementos que permiten el correcto funcionamiento de los sistemas de comunicaciones y meteorología, incluyendo los equipos de los cuales ellos son fabricantes. Las marcas tales como: Biral, Thies, E+E Elektronik, Nesa, Lambrecht, Dell, Keenwood, son equipos periféricos, los cuales no están integrados al sistema principal, sin embargo, forman parte del mismo.

”

A manera de ejemplo, el sistema de informática está compuesto por una serie de elementos, en donde se destacan los esenciales de los no importantes. Como sistema, todas las piezas lo componen, pero la falta de una, poco esencial, no determina su funcionamiento provechoso. En esa misma línea de ejemplo, una computadora portátil, que se encuentre funcionando de forma manual e integrada con un ratón, la ausencia de este último instrumento no impide el buen comportamiento del dispositivo, pero no evita su funcionalidad, y por tanto, su reemplazo por otro. De esa manera visualizamos el caso



en particular, cual ha sido garantizado de forma puntual por la empresa beneficiada con la adjudicación del acto que nos fue activado funcionalmente en virtud del recurso de impugnación que la ley especial de compras públicas demanda. En ese sentido y volviendo al caso en debate, la entidad a través de las cláusulas administrativas de selección, lo que busca satisfacer son los sistemas de comunicaciones y meteorología del aeropuerto objeto del acto público, y que la empresa **INGESOFT PANAMÁ, S.A.**, se ha comprometido en obedecer, aportando el material probatorio necesario que el pliego de condiciones ha fijado.

La misma situación encontramos en la segunda inconsistencia mostrada por la impugnante, en esta oportunidad, con el tema del distribuidor autorizado, en donde el pliego de cargos busca con ese requisito, que el proponente demuestre mediante certificación que tiene la capacidad de comercializar y dar soporte de los sistemas propuestos, como lo son los sistemas de voz, radios, grabadora y meteorología. Al revisar la documentación que se encuentra adjunta a la oferta, vemos que esta condición también ha sido probada de manera satisfactoria.

“

DTN[®]

Certificado de Distribuidor Autorizado

Quien suscribe, Juan Domingo Girón García, Mayor de edad, Estado civil Casado, de nacionalidad española, con pasaporte español número PAE568042, como Representante Legal de DTN Services and Systems, Spain, S.L. en relación con la Licitación por Mejor Valor N°. 2024-1-38-0-01-LV-013956 "SUMINISTRO, INSTALACIÓN E INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE COMUNICACIONES Y METEOROLOGÍA PARA EL AEROPUERTO INTERNACIONAL JOSÉ EZEQUIEL HALL" convocada por la Autoridad Aeronáutica Civil en la República de Panamá.

Declara:

Que Ingesoft Panama, S.A. es distribuidor autorizado para Panamá y está autorizado por parte de DTN Services and Systems Spain S.L. como empresa fabricante para comercializar y dar soporte de los sistemas de meteorología y ATIS propuestos en esta licitación.

Y para que así conste, firmo el presente documento en Sevilla a los 03 días del mes de diciembre de 2024.

Juan Domingo Girón García
Pasaporte PAE568042

INDRA

Los abajo firmantes, D. Enrique Castillo San Martín, de nacionalidad española, con número de pasaporte PAK307656 con domicilio profesional en Avenida de Bruselas 35, 28108, Alcobendas (Madrid) España, y D. Raul Martín Martín, de nacionalidad española, con número de pasaporte PAB41748; con domicilio profesional en Avenida de Bruselas 35, 28108, Alcobendas (Madrid) España, ambos actuando en calidad de apoderados generales de la compañía Indra Sistemas S.A., sociedad constituida según las leyes de España, con número de identificación fiscal A-28599033 y domicilio social en Avenida de Bruselas, 35, 28108, Alcobendas (Madrid) España, debidamente facultados mediante escritura pública otorgada ante el Notario de Madrid D. Gerardo Von Wichmann Rovira, el 24 de noviembre de 2021, bajo el número de protocolo 4.130, en relación al procedimiento de contratación relativo a la Licitación por Mejor Valor No. 2024-1-38-0-01-LV-013956 para el "Suministro, instalación e integración de Sistemas de Comunicaciones y Meteorología para El Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall" (en adelante la "Licitación"), convocada por la Autoridad Aeronáutica Civil de la República de Panamá (en adelante, el "Cliente" o "AAC"), por este medio

DECLARAN QUE:

Que Ingesoft Panamá, S.A. es distribuidor autorizado de Indra Sistemas S.A. en Panamá para comercializar y dar soporte para los siguientes sistemas en relación a la Licitación:

1. Sistemas de Voz Garex
2. Radios VHF Indra Park Air
3. Grabadoras Neptuno

Dado en la ciudad de Madrid, a los cuatro (04) días del mes de diciembre de 2024

D. Enrique Castillo San Martín
Director Comercial ATM
Indra Sistemas S.A.

D. Raul Martín Martín
Director ATM
Indra Sistemas S.A.

”

Con esas certificaciones se da por cumplido con la solicitud contenida en los otros requisitos 5 del pliego de condiciones, lo cual consideramos no solo suficiente, sino



también contundente. La accionante ha querido individualizar la certificación, pero el propósito del acto es que los sistemas que se compromete a suministrar **INGESOFT PANAMÁ, S.A.**, o cualquier otro participante de este acto público, es de los sistemas de comunicaciones y meteorología para el Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall. Los demás accesorios son parte del sistema, no indispensables, así lo ha mantenido la comisión evaluadora, lo que supone que al existir algún tipo de falla se encuentra comprometido y con la tarea de suplirlo para seguir ofreciendo una confortabilidad que se espera del campo de aviación, para de esa forma no perder el fin público que dicho aeropuerto brinda al país y sus administrados. Así lo han remarcado los comisionados en su evaluación técnica cuando han expresado que “el distribuidor autorizado se apeg a lo requerido por la Autoridad de Aeronáutica Civil dentro del pliego de cargos, al indicarse que son distribuidores de los sistemas de voz, radios VHF, grabadora y sistemas de meteorología”.

“

Con respecto al Punto N° 5 - Distribuidor Autorizado, los señores comisionados consideran que las cartas se apegan a lo solicitado por la Autoridad Aeronáutica Civil dentro del pliego de cargos, ya que las mismas indican que son distribuidores autorizados de los sistemas de voz, radios VHF, grabadora y sistemas de meteorología.

”.

Por último, en cuanto a la documentación en inglés sin la debida traducción al idioma español de los anexos 1, 2, 3 y 4, que tratan sobre fichas técnicas; mismas que buscaban complementar la información por parte del proponente beneficiado con la adjudicación, pero que no se encuentra registrado en los términos de referencia como un elemento a tomar en cuenta en su aportación, no podemos justipreciarlo en la forma en que se establece en el recurso de impugnación, porque no ha sido reclamado por la entidad a través del documento rector que contiene toda la información que la entidad, de manera unipersonal ha decidido para seleccionar al contratista; por tanto, su exigencia imperativa no goza del beneplácito de quienes componemos este cuerpo colegiado. Tal posibilidad no consta, y por ende, no obliga a aportarlo de esa manera como una condición de valoración, es más, esta resulta ser una solicitud de la impugnante, no de la entidad, pues de hacerlo, constituiría una falta directa a los principios de economía, que pregon a que para seleccionar al contratista en los pliegos de cargos se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva, pues, resulta de gran importancia indicar y comprender que el tema de la contratación pública es una materia que debe resolverse de conformidad a la ley especial y no alejar su contexto ni fundamento con interpretaciones alejadas a la realidad, teniendo siempre en mente que dicha materia es uno de los vehículos instrumentales a través de los cuales el Estado atiende la satisfacción del interés general, por lo que el contenido de la normatividad que lo



regula tiene que ajustarse al modelo de Estado que perfila la Constitución. Es así como, al analizar la legislación sobre contratación pública, el examen en ningún momento puede pasar por alto las orientaciones y principios que consagra la Constitución Política de la República de Panamá, como norma suprema de nuestro Estado de Derecho, quien invoca el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación, siendo injusta una descalificación en base a elementos que no han sido llamados en este acto de selectividad.

Si el trámite de selección de contratista en el ámbito público es la regla de exigencia constitucional, sus excepciones tienen que ser apreciadas en un contexto de estricta rigurosidad, pues, si bien las excepciones están autorizadas en la medida que la ley las consagre, ellas no pueden convertirse en la regla que hagan ineficaz la efectiva aplicación del mandato general. Las excepciones legales al trámite de selección de contratista gozan de legitimidad constitucional, pero en su aplicación debe imperar una interpretación restrictiva para que se respete el claro criterio señalado por el Constituyente, así se ha pronunciado nuestra Corte Suprema de Justicia en numerosos casos.

Esa objetividad en la selectividad de la que refiere el principio de economía tiene su fortaleza en que la finalidad se concentra sobre el ofrecimiento más favorable a los intereses de la institución, y a los fines perseguidos con la contratación, sin que prevalezcan factores de carácter subjetivo, sino enfocados a las pautas que ya fueron comunicadas a las partes, a través del aviso de convocatoria, y a su modificación dentro de los márgenes que la ley señala, siendo este principio uno de los principales deberes de todos los responsables en la contratación del Estado, y a la vez, un principio orientador de los procesos de selección, que busca asegurar la igualdad de oportunidades y la selección del oferente, sin darle espacio a consideraciones de orden subjetivos, sino el de observar las reglas que la Constitución, la ley y el pliego exponen.

Hemos leído con detenimiento los requisitos del pliego de cargos, a fin de establecer si en efecto, la Autoridad de Aeronáutica Civil ha contemplado solicitar fichas técnicas o catálogos como requisito a tomar en cuenta para la selectividad, pero agotado el examen, no observamos la acreditación de este (ficha técnica o catálogo) menos aún en la plantilla externa. Si así fuera, entonces sí entraríamos al análisis de su idioma o debida traducción, pero tratándose de estipulaciones de manera clara definidas, solamente la ley nos permite sujetarnos al patrón o procedimiento surgido en este acto público en particular.

Teniendo en cuenta las anteriores precisiones normativas y retomando la discusión, la jurisprudencia, en numerosas sentencias ha reiterado, que en el pliego de cargos la entidad contratante debe facilitar toda la información necesaria en relación con el



futuro contrato, con el propósito de que los posibles proveedores puedan presentar correctamente ofertas, tomando en consideración que el pliego de cargos garantiza la transparencia; y por tanto, establecer de manera completa y clara los parámetros que serán evaluados para la selección objetiva de la propuesta que mejor satisfaga los intereses del Estado, entrando en escena el resto de principios que rigen la contratación estatal como los son el de transparencia, publicidad, eficacia y el de igualdad de oportunidades de los proponentes.

De manera que, compartimos el criterio de la entidad, apoyado en el informe de la comisión evaluadora, de adjudicar el acto público de selección de contratista No.2024-1-38-0-01-LV-013956, a la empresa **INGESOF PANAMÁ, S.A.**, por ser la única que cumplió con el pliego de cargos y obtuvo una puntuación total de 94.

Cabe agregar que la recurrente, ni siquiera debió pasar a fase de ponderación, al presentar un precio oneroso, ofertando un valor de B/.2,394,505.00, cuando el precio de referencia es de B/.2,100,000.00, es decir, sobrepasándolo en la cantidad de B/.294,505.00. Ante esta realidad, tanto el Texto Único de la Ley No. 22 de 2006 positiva, su reglamentación y la modificación, a través del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022, en las licitaciones públicas y en las licitaciones por mejor valor, la entidad licitante establecerá en el pliego de cargos el porcentaje de onerosidad, que en ningún caso excederá del 20% del precio estimado por la entidad convocante, y a pesar de que el precio de la recurrente, **CONSORCIO ENERTEK** se encuentra por debajo de ese 20% que declara la ley y su reglamentación, es claro que la institución no ha utilizado margen de onerosidad para esta selección; por tanto, las ofertas no deben pasar del precio de referencia, de lo contrario, estamos ante una oferta onerosa, lo cual la descalifica de inmediato para los efectos de la selectividad.

“

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 los quinientos mil balboas (B/.500.000,00). Para tal efecto, se entenderá por alto nivel de complejidad proyectos que requieran una valoración o ponderación especial (planificación o implementación del diseño del bien, servicio u obra requerido). En este procedimiento se ponderarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

En la celebración de la licitación por mejor valor, se observarán las reglas siguientes:

1. El pliego de cargos deberá describir detalladamente el puntaje y la ponderación que se le asignará a cada uno de los aspectos que se evaluarán en dicho acto. En ningún caso, el precio contará con una ponderación inferior al 40 % ni superior al 49 % de la totalidad de los puntos que se considerarán para la adjudicación del acto público.
La entidad licitante establecerá en el pliego de cargos el porcentaje de onerosidad, que en ningún caso excederá del 20 % del precio estimado por la entidad licitante.
2. De acuerdo con la cuantía, se anunciará mediante publicación, en la forma y con la antelación establecidas en los artículos 47 y 48.
3. Los proponentes entregarán su propuesta, la cual deberá estar ajustada a las exigencias del pliego de cargos, incluyendo el precio ofertado y la correspondiente fianza de propuesta.
4. La propuesta de los proponentes será entregada por ellos en la fecha, la hora y el lugar conforme a lo señalado en el pliego de cargos.

”

“



Artículo 7. Se modifica el artículo 51 el Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, para que quede así:

—————→ **Artículo 51. Margen de onerosidad.** De conformidad con lo establecido en la Ley 22 de 2006, solamente se podrá establecer porcentaje de onerosidad en las licitaciones públicas y las licitaciones por mejor valor, el cual no podrá exceder el 20 % del precio de referencia.

”

“

Porcentaje de onerosidad a considerar

No Aplica

”



(En el pliego de cargos)

En ese sentido, la oferta del **CONSORCIO ENERTEK**, no debió siquiera pasar a fase de ponderación. Siendo la única propuesta satisfactoria la aportada por **INGESOFT PANAMÁ, S.A.**, por haber satisfecho el pliego de cargos y obtener una puntuación favorable.

Cumplida la finalidad del agotamiento de la vía gubernativa y fundamentada la decisión venida en impugnación, la que luego de escudriñar cada punto sostenido en el libelo del recurso impetrado, hemos tomado una decisión lo más ajustada a derecho, tomando en cuenta los fines de la contratación pública como un pilar para el desempeño de la labor administrativa en su rol de operador de justicia.

El examen ha sido en base a las disposiciones jurídicas vigentes y al pliego de condiciones como reglamento que disciplina el procedimiento de adjudicación objetiva y que demarca el alcance del futuro contrato, en el que se establecen previamente para conocimiento de los participantes una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la Administración y el proponente que desee contratar con el Estado en igualdad de condiciones, con el ánimo de garantizar la objetividad en la selección, así como también de sana crítica, sin salirse de lo razonable, lo que sumado al cúmulo de pruebas nos hizo concluir lo que en efecto se concluyó, confirmar la decisión venida en impugnación.

En cuanto a la Fianza de Recurso de Impugnación, conceptuamos que la actuación de la parte recurrente no constituye una gestión en el marco de lo temerario o con intención de dilatar u ocasionar daño a terceros, por lo que el Tribunal ordenará la respectiva devolución.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes los efectos de la Resolución No. 042-2025-DG-DJ-AAC de 12 de febrero de 2025, por medio de la cual adjudicó el procedimiento de

selección de contratista por licitación pública No.2024-1-38-0-01-LV-013956, celebrado para el "Suministro, instalación e integración de sistemas de comunicaciones y meteorología para el Aeropuerto Internacional José Ezequiel Hall, a la empresa **INGESOFT PANAMÁ, S.A.**, por ser lo que en derecho corresponde, en virtud de lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo, por un monto de B/.2,100,000.00.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Recurso de Impugnación, establecida a través del cheque de gerencia No.227581 de 18 de febrero de 2025, a orden del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas/Contraloría General de la República, por la cantidad de B/.240,000.00, equivalente a un valor un poco más del 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: 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 posterior a su publicación en el portal.

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.

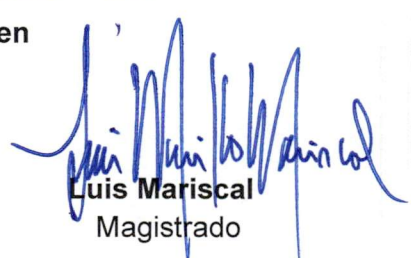
QUINTO: DISPONER la salida y archivo del Expediente No.020-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO; Artículo 2 numeral 32, artículos 56, 59, 156 de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por 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 la Ley No.22 de 2006. Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en lo aplicable. Ley 8 de 2000 reformada por la Ley 72 de 9 de noviembre de 2009. Ley No. 57 de 1 de septiembre de 1978.

Notifíquese y Cúmplase,


Manuel Beckford
Magistrado Suplente


Martín Wilson Chen
Magistrado


Luis Mariscal
Magistrado


Karen S. Solís M.
Secretaria General Encargada

