



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 110-2025

RECURRENTE: GRUPO AJ GLOBAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN MNCF-031-2025 DE 11 DE JULIO DE 2025, POR LA CUAL MERCADOS NACIONALES DE LA CADENA DE FRÍO, S.A., DECLARÓ DESIERTO EL ACTO DE LICITACIÓN PÚBLICA N°2025-2-79-01-08-LP-000009.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN N°134-2025-Pleno/TACP de 4 de septiembre de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

El Departamento de Compras de Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., (la entidad), convocó el 19 de mayo de 2025, el acto de selección de contratista por licitación pública N°2025-2-79-01-08-LP-000009, a través de *PanamaCompra*, para el “SUMINISTRO DE PLATAFORMA CON BRAZO ARTICULADO”, con precio de referencia de ciento cincuenta y tres mil diez balboas (B/.153,010.00), cuya celebración se realizó el 28 de mayo de 2025.

El 18 de junio de 2025, la entidad publicó el *Acta de apertura* de propuestas de fecha 28 de mayo de 2025, firmada por personal del Departamento de Compras, el jefe y un analista, dejando constancia de la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Fecha de ingreso	Precio total
AJ GROUP	27-05-2025 10:08 p. m.	B/. 102,292.00
CARDOZE Y LINDO, S.A.	27-05-2025 10:57 a. m.	B/. 128,389.30
ALQUILERES COAMCO	28-05-2025 08:24 a. m.	B/. 145,900.00
COMERCIAL DE MOTORES	28-05-2025 09:48 a. m.	B/. 133,750.00
Plofelec	27-05-2025 04:23 p. m.	B/. 117,700.00
Raditek	28-05-2025 09:47 a. m.	B/. 114,871.99

Posteriormente, el 1 de julio de 2025, la entidad publicó el *Informe de la Comisión*



Verificadora de 30 de junio de 2025, por el cual recomendó declarar desierto el acto público de marras, debido a que los proponentes “no cumplieron con los requisitos y las exigencias establecidas en el pliego de cargos”.

Cabe destacar que el 1 de julio de 2025, la entidad publicó la Resolución N°027-2025 de 26 de junio de 2025, por la cual designó a los comisionados. Fue así que el 4 de julio de 2025, la proponente Grupo AJ Global, S.A., presentó observaciones al informe.

Subsiguientemente, el 14 de julio de 2025, la entidad publicó la Resolución MNCF-031-2025 de 11 de julio de 2025, por la cual declaró desierto el acto público N°2025-2-79-01-08-LP-000009.

En consecuencia, el 3 de abril de 2025, la licenciada Jessica Amira Hirmiz Denis, abogada y representante legal de la empresa Grupo AJ Global, S.A., (recurrente, impugnante o parte actora), promovió recurso de impugnación¹, en contra de la Resolución MNCF-031-2025 de 11 de julio de 2025.

El recurso fue admitido por este Tribunal a través de la Resolución N°084-2025/TACP de 24 de julio de 2025 (Admisión), publicada en *PanamaCompra* el 25 de julio de 2025, en la que se le dio traslado a la entidad y se le requirió remitir, a través de *PanamaCompra*, el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado y el expediente administrativo físico; así mismo se advirtió a cualquier interesado que podía comparecer ante este Tribunal en interés de la ley o particular, dentro del término fijado para ello.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA ACTORA

La parte actora impugnó el acto administrativo, con fundamento en las siguientes razones:

1. Lo indicado por la Comisión Verificadora en su informe, en cuanto a que la propuesta presentada por Grupo AJ Global, S.A., no cumple el punto 1 (catálogo ilustrativo y descriptivo) debido a que, a su criterio, carece de pantalla interactiva control a tierra y pintura anticorrosiva, no se ajusta a la realidad toda vez que en el catálogo se incluyen de “*manera explícita*” y en las imágenes se aprecian dichas características, en otras palabras, el equipo ofertado sí cumple.
2. La Comisión Verificadora omitió realizar consulta o solicitar aclaración a la proponente, vulnerando así el debido proceso y la motivación exigida para actos precontractuales, especialmente en las evaluaciones técnicas, contraviniendo a su vez los principios de objetividad y trato igualitario.
3. La simple ausencia de redacción literal de conformidad con el pliego de cargos, no puede entenderse como un incumplimiento del bien ofertado. En ese sentido, la Comisión vulneró los principios de eficacia, economía, transparencia, objetividad, legalidad y prevalencia del fondo sobre la materia, así como también incumplió su obligación de seleccionar al contratista de forma objetiva y justa.

En consecuencia, la actora solicitó a este Tribunal: (i) anular el informe de verificación de 1 de julio de 2025; (ii) ordenar un nuevo informe; (iii) revocar el acto administrativo impugnado y; (iv) adjudicar el acto público de marras a Grupo AJ Global, S.A.

¹ Véase de foja 011 a 016 del expediente jurídico, así como en *PanamaCompra*.



III. INFORME DE CONDUCTA

El 6 de agosto de 2025, la entidad publicó su *Informe de conducta*, en *PanamaCompra*, suscrito por el Gerente General, el cual fue incorporado en el expediente jurídico de foja 045 a 049, y posteriormente, a través de la nota N°MNCF/GG/AL/N°916-2025 de 5 de agosto de 2025, fue remitido el expediente administrativo del acto público de marras, con un total de 211 fojas, según Informe de Trámite que reposa a fojas 055 y 056 del expediente de este Tribunal y en *PanamaCompra*.

En el informe referido, la entidad hizo un recuento de sus actuaciones desde la convocatoria, hasta culminar con el acto administrativo en el que declaró desierto el acto público de marras, y señaló que coincide con el criterio de la Comisión Verificadora.

Sobre lo argumentado por la recurrente, indicó lo siguiente:

“ ...

TERCERO: Adicional a lo señalado en el anterior hecho PRIMERO, podemos mencionar que esta Entidad notó que, en la Ficha Técnica, a foja 133 del expediente administrativo original, misma presentada por la empresa GRUPO AJ GLOBAL, S.A., se evidencia que el modelo SPTBL-20E, no existe dentro de los productos del fabricante en China llamado SAGA FIRST.

A su vez esta Ficha Técnica muestra un link que, al momento de ingresar, proporciona información de un producto totalmente distinto al solicitado por la Entidad en el Pliego de Cargos.

Y no menos importante en dicha Ficha Técnica muestran una tabla con Descripciones y Especificaciones, que no cumplen con las características solicitadas por esta Entidad, algunas de estas son:

- a. **Se solicitó un producto recargable que incluya baterías, sin embargo, el producto presentado tanto en el link como en la ficha técnica es un equipo de combustible Diésel.**
Marca: Saga First
Modelo: SPTBL-20E
Casa Productora: Qingdao Sinofirst Machinery Co., Ltd.
País de Origen: China
[https://www.saga-boom.com/products/85-Hot-Sale-20m-Articulated%C2%ADBoom-Lift\(SPABL-20T-\).html](https://www.saga-boom.com/products/85-Hot-Sale-20m-Articulated%C2%ADBoom-Lift(SPABL-20T-).html)
- b. **Se solicitó un equipo con aceite hidráulico biodegradable sintético, sin embargo, el presentado en la ficha técnica y el link no da especificación de qué tipo de aceite usa la plataforma.**
- c. **Se solicitó que el producto tenga neumáticos rellenos de espuma, el de la propuesta presentada no brinda características que tipo de neumáticos solo nos menciona la medida del diámetro de las llantas.**

“ ...

IV. ETAPA PROBATORIA

Mediante la Resolución N°053-2025-TACP de 18 de agosto de 2025 (Pruebas), el Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aducidas y aportadas por la actora.

Dado que la disconformidad de la parte actora se circunscribió a la verificación técnica de su propuesta, llevada a cabo por la Comisión Verificadora, y siendo que la evaluación de las características técnicas de los bienes ofertados, escapa de la esfera de conocimiento del juzgador, se estimó necesario y conveniente ordenar prueba de oficio a la Facultad de Ingeniería Mecánica de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP).



Fue así que el 29 de agosto de 2025, la UTP remitió vía electrónica el Informe Técnico, requerido por este Tribunal, el cual se encuentra visible en el expediente electrónico bajo la denominación “Acta de Gestión Electrónica y Prueba de Informe requerida a la UTP Exp.110-20252”, así como de folio 078 a 096 del expediente jurídico, que en lo medular es del tenor siguiente:

“ ...

2. Metodología

- 1. Revisión documental: Se contrastaron las fichas técnicas de los equipos propuestos por las empresas participantes con los requerimientos definidos en el Pliego de Cargos (fojas 18–20).
- 2. Análisis comparativo: Se elaboró una tabla de cumplimiento, marcando cada requerimiento como Cumple, No cumple o Cumplimiento parcial.
- 3. Evaluación técnica: Se analizó cada diferencia en detalle, con fundamento en normativa técnica, literatura científica y catálogos de fabricantes.
- 4. Respuestas específicas: Se respondieron los interrogantes planteados por el Tribunal sobre pintura anticorrosiva, obsolescencia de modelos y la coherencia de la propuesta del proponente recurrente.



3. Evaluación Técnica

3.1. Tabla comparativa de cumplimiento

Especificación técnica requerida	Grupo AJ GLOBAL	Cardoze y Lindo, S.A.	Equipos COAMCO, S.A.	Comercial de Motores, S.A.	Pablo Chung NG (Plofelec)	Raditek, Inc.
1. Dimensiones de la plataforma: 0.76 x 1.83 m aproximadamente	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. Altura de trabajo mínima 18 m	✓	✓	✓	✓	✓	✗
3. Altura de plataforma mínima 16 m	✓	✓	✓	✓	✓	✗
4. Alcance horizontal mínimo 10 m	✓	✓	✓	✓	✓	✗
5. Capacidad de la plataforma: 250 kg sin restricciones	✗	✓	✗	✗	✗	✓
6. Plataforma recargable 110VAC (baterías incluidas)	✓	✓	✗	✓	✗	✓
7. Rotador de plataforma autorizado 180° mínimo	✓	✓	✓	✓	✗	✓
8. Sistema de detección de carga	✓	✓	✗	✓	✗	✓
9. Cable de alimentación de CA a la plataforma	✓	✓	✗	✗	✗	✓
10. Tornamesa giratoria tipo gaviota	✓	✓	✗	✗	✗	✗
11. Bocina	✓	✓	✗	✗	✗	✓



12. Pantalla interactiva en controles de tierra	✗	✓	✓	✗	✗	✗
13. Orejetas de elevación / amarre	✓	✓	✗	✓	✗	✗
14. Eje oscilante	✓	✓	✗	✓	✗	✓
15. Interruptor selector de control de tierra con bloqueo de teclas	✓	✓	✗	✗	✗	✗
16. Aceite hidráulico biodegradable sintético	✗	✓	✗	✗	✗	✗
17. Bandeja de herramientas de la plataforma	✓	✓	✓	✗	✗	✗
18. Luces de trabajo de plataforma	✓	✓	✗	✓	✗	✓
19. Alarma de movimiento	✓	✓	✓	✓	✓	✓
20. Luces delanteras y traseras	✓	✓	✗	✓	✗	✗
21. Pintura anticorrosiva	✗	✗	✗	✗	✗	✗
22 . Neumáticos rellenos de espuma	✗	✓	✗	✓	✗	✓

Leyenda de evaluación: ✓ Cumple ⚠ No cumple ✗ No cumple

Nota: Ninguno de los seis proponentes cumple en su totalidad con las especificaciones técnicas del Pliego de Cargos.

3.2. Observaciones críticas por proponente

Se detallan las observaciones específicas para cada proponente (Grupo AJ Global, Cardoze y Lindo, COAMCO, Comercial de Motores, Pablo Chung NG y Raditek), según lo consignado en el análisis técnico.

3.2.1. Grupo AJ Global, S.A. – Equipo Modelo SPTBL-20E

El proponente no cumple con los siguientes cinco (5) requerimientos.

A continuación, se detalla la evaluación correspondiente al **Requerimiento No. 5: Capacidad de la plataforma: 250 kg sin restricciones.**

Cuando en las especificaciones se establece la condición “Capacidad de la plataforma: sin restricciones”, ello implica que la plataforma debe ser capaz de mantener su capacidad nominal de carga (en este caso, 250 kg o superior) en la totalidad de su rango de operación, sin limitaciones derivadas de los siguientes factores:

- Altura de trabajo: la capacidad de carga debe permanecer constante incluso cuando la plataforma se encuentre en su altura máxima.
- Alcance horizontal: el equipo debe poder extenderse hasta su alcance máximo sin reducir la capacidad permitida.
- Configuración o posición del brazo articulado: no deben existir zonas de operación restringidas donde la capacidad nominal se reduzca.



En es un concepto probado que en equipo de tipo articulado la capacidad de carga máxima varía según la posición de trabajo. Por ejemplo, algunos modelos mantienen 250 kg únicamente en posición vertical del brazo, pero reducen dicha capacidad a 150 kg cuando se alcanza la extensión máxima horizontal, debido a limitaciones de estabilidad.

Por consiguiente, la expresión “sin restricciones” constituye una garantía de que la plataforma mantiene de manera uniforme la capacidad nominal (250 kg) en toda la envolvente operacional.

En contraste, la ficha técnica presentada por Grupo AJ Global, S.A. establece una capacidad máxima de 250 kg, pero únicamente en la configuración de menor exigencia, es decir, cuando los elementos del brazo articulado se encuentran alineados verticalmente. En configuraciones de mayor alcance, la capacidad se ve limitada.

Por tanto, el equipo propuesto **no cumple con el requerimiento de capacidad de plataforma “sin restricciones”**.

Requerimiento No.22: Neumáticos rellenos de espuma.
La ficha técnica específica los neumáticos, pero no describe que estos estén rellenos de espuma.

Adicionalmente, la ficha técnica presentada por este proponente incluye la descripción: “*Estructura de la pluma*” y, en otro apartado, señala: “*La pluma es telescópica, de amplitud y rotación para funcionar sin problemas, y tiene un dispositivo amortiguador*”. Esto permite **deducir que el equipo ofertado corresponde a una pluma telescópica.**

No obstante, las figuras incluidas en la misma ficha técnica muestran un equipo con brazo articulado, lo cual constituye una contradicción.

Este aspecto es particularmente relevante, ya que en la descripción del bien objeto de la licitación se establece expresamente: “**Suministro de plataforma con brazo articulado para trabajos en altura de Merca Panamá**” (Pliego de Cargos, foja 18, publicado el 19 de mayo de 2025 en el portal de PanamaCompra).

Diferencias entre pluma telescópica y brazo articulado:

- **Pluma telescópica:**
 - Está formada por secciones rectas que se extienden y retraen linealmente, a modo de telescopio.
 - Su movimiento principal es longitudinal (alcance en línea recta).
 - Se caracteriza por gran alcance vertical y horizontal, pero con limitaciones en maniobrabilidad para ángulos cerrados.
- **Brazo articulado:**
 - Está compuesto por varios segmentos unidos mediante articulaciones (bisagras o ejes de rotación).
 - Permite movimientos complejos y flexibles, alcanzando zonas de difícil acceso (por encima de obstáculos o en espacios reducidos).



En normativas y catálogos de fabricantes, ambos se consideran categorías diferentes de equipos de elevación:

- Plataformas de brazo articulado (*articulating boom lifts*).
- Plataformas de brazo telescópico (*telescopic boom lifts*).

Un equipo descrito como pluma telescópica no puede presentarse como brazo articulado, ya que son tecnologías distintas en diseño, funcionamiento y aplicación. **Por lo tanto, si la licitación solicita explícitamente un brazo articulado y el oferente presenta un equipo con pluma telescópica, no se cumple con lo requerido.**

...

3.3. Resumen comparativo final de los proponentes

Del análisis detallado realizado sobre cada propuesta se concluye que ninguno de los proponentes cumple en su totalidad las especificaciones técnicas requeridas. Destaca que Grupo AJ Global presenta inconsistencias graves de pluma telescópica vs brazo articulado, mientras que los demás incumplen en aspectos esenciales como pintura anticorrosiva, capacidad de plataforma y accesorios de seguridad.



4. Respuestas a las Interrogantes del Tribunal

4.1. Pintura anticorrosiva vs trabajo en ambientes corrosivos.

Interrogante No. 1

A su leal saber y entender, ¿al indicarse que un determinado equipo puede ser utilizado en un entorno de trabajo o ambiente corrosivo, conlleva deducir que el equipo tiene pintura anticorrosiva?

Respuesta:

Como se detalla con anterioridad en este reporte, no se puede deducir automáticamente que el equipo tenga pintura anticorrosiva solo porque puede trabajar en entornos corrosivos.



Las opciones más utilizadas al respecto en equipos industriales son:

- ☐ Pintura anticorrosiva certificada → lo más probable en equipos estándar.
- ☐ La utilización de materiales resistentes a la corrosión → acero inoxidable, galvanizado, etc.
- ☐ El equipo requiere de protocolos adicionales de mantenimiento y uso para compensar la pintura no anticorrosiva → menos frecuente, pero posible.

Dado que existen varias posibilidades, especificar que el equipo puede trabajar en entornos de trabajo o ambientes corrosivos NO conlleva deducir que el equipo tiene pintura anticorrosiva.

4.2. Obsolescencia y actualización de modelos.

Interrogante No.2

Brinde su opinión sobre la práctica realizada por los fabricantes en general, relacionada con la obsolescencia y actualización de modelos y su consecuente cambio o modificación en los números de serie (modelo). Concretamente en la propuesta de



la empresa recurrente se describe un modelo, sin embargo, según el enlace o hipervínculo que brinda esa misma empresa, aparece otro modelo de equipo distinto; por ello nos gustaría conocer de parte de la UTP, si se trata de equipos que realizan o cumplen con las mismas funciones exigidas en el pliego de cargos. O si, por el contrario, al ser una actualización del equipo oferta (ofertado) por la recurrente, el nuevo modelo tiene complementos que hace al equipo más eficiente, a la vez que cumple con las exigencias del pliego.

Respuesta:

Diferencias críticas entre los modelos SPTBL-20E y SPABL-20T

Se han revisado cuidadosamente las especificaciones del modelo SPABL-20T, contenidas en el enlace Hot Sale 20m Articulated Boom Lift (SPABL-20T), y se han comparado con las del modelo SPTBL-20E descritas en la ficha técnica presentada por el recurrente. A partir de la información analizada, se determina lo siguiente:

El modelo SPTBL-20E (ficha técnica suministrada por la empresa recurrente) es 100% eléctrico, recargable mediante un cargador de 110 VAC e incorpora baterías internas.

El modelo SPABL-20T, según la hoja oficial (Hot Sale 20m Articulated Boom Lift(SPABL-20T)), puede configurarse con dos tipos de motorización:

- Motor eléctrico (opcional).
- Motor de combustión interna Kubota diésel.

No obstante, la especificación estándar más destacada en la página promocional enfatiza la configuración diésel como principal, mientras que la versión eléctrica se presenta únicamente como opción y sin mayor nivel de detalle.

Cumplimiento respecto a los requisitos mínimos

En relación con los requisitos mínimos establecidos por la entidad licitante, se exige, entre otros:

- Plataforma recargable a 110 VAC.
- Cable de alimentación de CA hacia la plataforma.
- Baterías incluidas.

El modelo SPABL-20T, en su configuración diésel, NO cumple con dichos requerimientos, ya que no es intrínsecamente eléctrico. Para que pudiera cumplir, tendría que solicitarse de manera expresa la variante eléctrica USA y confirmarse con el fabricante que incorpora:

- Sistema de carga 110 VAC.
- Paquete de baterías internas.
- Cable de alimentación de CA.

Obsolescencia y estrategia de actualización de modelos

En cuanto a la relación entre ambos modelos (SPTBL-20E vs SPABL-20T), se observa lo siguiente:



- Es habitual que los fabricantes actualicen las designaciones de modelo como estrategia de mercadeo o para diferenciar variantes técnicas.
- En este caso, el SPABL-20T parece ser una evolución del SPTBL-20E, incorporando mejoras en alcance, rotación y la opción de diferentes motorizaciones.
- Sin embargo, no constituye un reemplazo directo: la introducción de la versión diésel responde a un segmento distinto del mercado (trabajo pesado y continuo sin dependencia de recargas eléctricas).
- Por tanto, no es correcto asumir que el SPABL-20T conserva automáticamente las mismas características eléctricas del SPTBL-20E.

Se concluye que el **modelo referenciado en el hipervínculo, SPABL-20T, NO constituye una actualización particular del modelo descrito en la ficha técnica del recurrente (SPTBL-20E)**. Asimismo, el **modelo SPABL-20T no cumple con las especificaciones exigidas por la entidad licitante, del mismo modo que tampoco las cumple el modelo SPTBL-20E**, ya analizado en el punto 3.2.1 del presente informe.



4.3. Coherencia técnica de la propuesta de Grupo AJ Global, S.A.

Interrogante No.3

En torno a lo indicado por la entidad licitante, Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A. (citado en el folio 3 de la presente resolución), que guarda relación con la propuesta de Grupo AJ Global S.A. la ficha técnica presentada, el modelo ofertado y otros señalamientos. Brinde a este tribunal su opinión técnica profesional, sobre ello.

Respuesta:

...

Opinión técnica:

Se realizó una búsqueda exhaustiva en la red del modelo SPTBL-20E de SAGA FIRST, **sin encontrarse información específica sobre un "20 m articulated boom lift, modelo SPTBL-20E"**.

En el sitio oficial del fabricante (SAGA FIRST), se observó que:

Los modelos telescópicos utilizan el prefijo SPTBL-.

Los modelos articulados utilizan el prefijo SPABL-.

En consecuencia, para un equipo articulado de aproximadamente 20 m, el código más cercano es SPABL-20T, y SAGA FIRST indica que sus modelos articulados pueden configurarse tanto en versión eléctrica (batería) como en versión diésel.

Fuentes de referencia consultadas incluyen:

- Hot Sale 20m Articulated Boom Lift (SPABL-20T) — página oficial de producto en el sitio de SAGA FIRST (indica opción eléctrica).
- Articulated Boom Lifts — ficha general del fabricante, donde se confirma la existencia de versiones eléctricas (DC battery power).
- 25m Articulated Boom Lift (SPABL-25JIB) — producto alternativo articulado de mayor altura.
- Listado oficial Electric Articulated Boom Lifts de SAGA FIRST en Alibaba, que confirma la disponibilidad de versiones eléctricas.



Conclusiones sobre la existencia y cumplimiento del modelo:

En cuanto a la existencia del modelo: por la nomenclatura utilizada, el código SPTBL-20E corresponde a un brazo telescópico, no a un articulado. En consecuencia, no parece existir un modelo articulado bajo esta denominación.

En cuanto al cumplimiento de especificaciones:

- **Acápito a:** se discrepa de lo expresado por la entidad licitante, ya que la ficha técnica presentada por el proponente detalla: “Debido a que la máquina utiliza energía de batería de CC, la máquina puede ser adecuada de manera segura y silenciosa para trabajos en interiores o exteriores”.
- **Acápito b:** *se coincide con lo indicado* por la Entidad, puesto que la ficha técnica no especifica el uso de aceite hidráulico biodegradable sintético.
- **Acápito c:** *igualmente se coincide*, dado que la ficha técnica no especifica que los neumáticos sean rellenos de espuma.

No obstante, lo anterior, se reitera que la ficha técnica evidencia un incumplimiento general de los requisitos exigidos, lo cual ya ha sido analizado y presentado en el punto 3.2.1 del presente informe.



5. Conclusiones

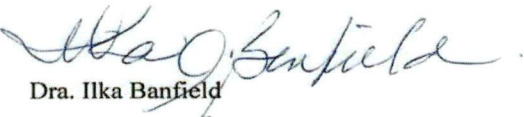
1. **Ninguno de los proponentes evaluados cumple en su totalidad con las especificaciones técnicas establecidas en el Pliego de Cargos.**
2. En el caso particular de **Grupo AJ Global, S.A.**, el equipo ofertado presenta inconsistencias significativas en su descripción técnica (brazo telescópico vs. articulado), lo que impide su aceptación.
3. Las observaciones de la entidad licitante sobre las incongruencias del modelo ofertado son técnicamente válidas.



7. Cierre del Informe

7. Cierre del Dictamen

En mi calidad de ingeniero, adscrita a la Universidad Tecnológica de Panamá, certifico que este informe fue elaborado de manera independiente y objetiva, con base en la evidencia documental. Se emite en cumplimiento de la Resolución No.053-2025/TACP y se remite al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para los fines legales correspondientes.


Dra. Ilka Banfield

Ingeniera Electromecánica – Especialista en Automática y Control

Facultad de Ingeniería Mecánica

Universidad Tecnológica de Panamá

Profesional designado por la Universidad Tecnológica de Panamá a solicitud de El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Fecha: 29 de agosto de 2025

Lugar: Panamá, ciudad de Panamá.

...

V. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

A. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras



Surtida la etapa probatoria dentro del presente recurso, en cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos al análisis con base en los criterios que a continuación se exponen, teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa, es una Licitación Pública, dispuesta en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece:

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

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

1. ...
2. Los proponentes entregarán su oferta, la cual contendrá el precio ofertado con su correspondiente fianza de propuesta y la propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos.
- ...
4. La entidad licitante antes del acto de apertura de ofertas designará la comisión verificadora, la cual será conformada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación.
- ...
8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.
9. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.
- ...
11. 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 este para los participantes en el acto que la deseen.
12. 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.
13. Transcurrido este término, 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 todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio ofertado sea conveniente para el Estado”. (Lo subrayado es nuestro).



B. Criterios de interpretación.

1. Constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

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

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

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

2. Legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“Artículo. 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

De igual forma, hemos procurado que los hechos afirmados por la empresa recurrente, hayan sido probados fehacientemente, a objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que la llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

C. Cargos en contra del Informe de la Comisión Verificadora

El presente recurso de impugnación se centró en las especificaciones técnicas del equipo que la entidad pretende adquirir y la consecuente verificación del cumplimiento de las propuestas presentadas, ajustadas a los requisitos del pliego de cargos, cuya labor correspondió a la Comisión Verificadora designada por Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., sin embargo, al analizar las piezas procesales, el Tribunal determinó la necesidad de un Informe Técnico por parte de un tercero coadyuvante, idóneo en la materia del objeto contractual, con funciones en la Universidad Tecnológica de Panamá, que para el caso la UTP designó a la doctora Ilka Banfield, ingeniera electromecánica, especialista en automática y control.



En ese orden de ideas, el *Informe Técnico* citado, de foja 4 a 10 de la presente resolución, da cuenta que **ninguna de las seis (6) propuestas recibidas en el acto público de marras, cumple a cabalidad las especificaciones técnicas** contenidas en el pliego de cargos, expresando las razones de los incumplimientos para cada una de ellas².

Por lo anterior, nos permitimos citar el artículo 72 de la Ley 22 de 2006 que, al referirse al acto desierto, señala lo siguiente:

“Artículo 72. Acto desierto. La entidad licitante, mediante resolución motivada, declarará desierto el acto de selección de contratista por las siguientes causas:

1. Por falta de proponentes; es decir, cuando no se recibió ninguna oferta.
2. Cuando ninguna de las propuestas cumple con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

...”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Como quiera que, en el *Informe Técnico*, se analizaron de manera integral las características técnicas de los equipos ofertados, destacamos lo indicado sobre el cumplimiento del requisito de *pintura anticorrosiva*, de la propuesta de la empresa recurrente, Grupo AJ Global, S.A.: *“no se puede deducir automáticamente que el equipo tenga pintura anticorrosiva solo porque puede trabajar en entornos corrosivos (...) que el equipo puede trabajar en entornos de trabajo o ambientes corrosivos NO conlleva deducir que el equipo tiene pintura anticorrosiva”*.

A este respecto es de suyo reconocer que, si bien parecen ser dos ideas afines: la de que los equipos trabajen en ambientes de relativo margen corrosivo, y que esos mismos equipos tengan cobertura de pinturas anticorrosivas; no menos cierto es que en el pliego de cargos no se empleó un lenguaje que permitiera deducir que, al ser equipos para trabajos en ambientes corrosivos, ello derivaba en la suposición que de por sí, hubieran sido fabricados con materiales (por ejemplo el acero inoxidable) o revestimientos (como la pintura), anticorrosivos.

De hecho, en el pliego las dos ideas: la del ambiente corrosivo y la de la pintura anticorrosiva, no se fijan como una misma cosa, y más bien, son ideas separadas o diferenciables.

En otras palabras, lo ideal habría sido que el pliego de cargos relacionara las dos ideas, exigiendo quizás, que la fábrica o el proponente certificara que, por tratarse de maquinaria idónea para trabajar en ambientes corrosivos, ya venía con pintura anticorrosiva, o que el material del suministro, fuera de esa misma naturaleza, o sea, por ejemplo, de acero inoxidable o quizás, como bien se afirma en el excelente informe de la Universidad Tecnológica de Panamá, suscrito por la distinguida doctora Ilka Banfield, que el equipo requeriría a posteriori, mantenimientos de pintura anticorrosiva. No obstante, el pliego de cargos se limitó a exigir del equipo, pintura anticorrosiva, requisito éste que no pudo ser cumplido por ningún de los proponentes.

De igual manera, en el *Informe Técnico* se señala que la propuesta de Grupo AJ Global, S.A., no cumple con el requisito técnico de *“pantalla interactiva en controles de tierra”*, aunado a las múltiples inconsistencias e incumplimientos que refiere dicho informe.

² Ver *Informe Técnico* integral, en el expediente electrónico, bajo la denominación *“Acta de Gestión Electrónica y Prueba de Informe requerida a la UTP Exp. 110-20252”*, así como de folio 078 a 096 del expediente jurídico.



Así las cosas, de conformidad con el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*³, los integrantes de las comisiones están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios del propio pliego de cargos.

Ahora bien, nuestra legislación establece que los Informes de la Comisión deben contener una debida motivación, conforme a su ejercicio profesional consagrado por su idoneidad, siendo un elemento indispensable, y en este debe sustentar las razones por la cual forja su recomendación, teniendo el deber de indicar en su análisis los razonamientos que los llevaron a determinar en su dictamen que las propuestas participantes cumplen o, por el contrario, incumplen las exigencias de la entidad plasmadas en el pliego de cargos, lo cual fue cumplido por la Comisión Verificadora designada por la entidad licitante, en su informe de 30 de junio de 2025, publicado en *PanamaCompra* el 1 de julio de 2025.

Analizados los cargos endilgados por la parte actora, así como lo argumentado por la entidad, con fundamento en el Informe Técnico rendido por la profesional idónea de la Universidad Tecnológica de Panamá, se corroboró que ninguna de las propuestas participantes cumple las especificaciones técnicas del objeto contractual, elaboradas por la entidad licitante.

Así las cosas, en apego al pliego de cargos, la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento, lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, restableciendo el derecho vulnerado al impugnante, en el sentido de adjudicarle el acto de selección de contratista por licitación pública N°2025-2-38-01-08-LP-000014, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, procederá a confirmar, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (El subrayado es del Tribunal).

Reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020:

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

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

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, conforme lo establece el artículo 245 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“Artículo 246. Ingreso de la fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional. En los casos en que la decisión ejecutoriada sea adversa al recurrente, se ordenará el ingreso de dicha fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional, salvo que a juicio del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se determine que el recurrente no actuó de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero”. (El subrayado es del Tribunal).

³ Ver artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución MNCF-031-2025 de 11 de julio de 2025, mediante la cual Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., declaró desierto el acto público N°2025-2-79-01-08-LP-000009.

SEGUNDO: DEVOLVER a Mercados Nacionales de la Cadena de Frío, S.A., el expediente administrativo, contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión del acto público N°2025-2-79-01-08-LP-000009, remitido a este Tribunal mediante la nota N°MNCF/GG/AL/N°916-2025 de 5 de agosto de 2025, según Informe de Trámite de 8 de agosto de 2025, que reposa a fojas 055 y 056 del expediente jurídico.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación N°04-09-62526-0 de 22 de julio de 2025, emitida por Aliado Seguros, S.A., por el límite máximo de responsabilidad de quince mil trescientos un balboas (B/.15,301.00), según Diligencia de Consignación N°084-2025 de 23 de julio de 2025, visible a folio 024 del expediente jurídico de este Tribunal.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra*, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles, posteriores a su publicación en el referido sistema.

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 N°110-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
Fecha: 2025.09.04
11:46:00 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

