



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 123-2025.

RECURRENTE: AMBIENTES NATURALES, S.A.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN No.264-2025-DG-DJ-AAC DEL 17 DE JULIO DE 2025, EMITIDA POR LA AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL, POR LA CUAL SE DECLARÓ DESIERTO EL ACTO PÚBLICO DE SELECCIÓN DE CONTRATISTA PARA LA LICITACIÓN PÚBLICA No. 2025-2-38-01-01-LP-000015.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL.

RESOLUCIÓN No.149-2025-PLENO/TACP de 19 de septiembre de 2025.
(Decisión)

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en su artículo 146, creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (el Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República y competencia privativa, por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia de los Recursos de Impugnación en contra del acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista; en concordancia con el artículo 219 del Decreto Ejecutivo No.439 del 10 de septiembre de 2020.

I. ANTECEDENTES DE LAS ACTUACIONES RELEVANTES

1. Convocatoria del Acto Público:

El 12 de marzo de 2025, la Autoridad Aeronáutica Civil (en adelante la entidad), mediante aviso de convocatoria y Pliego de Cargos publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (sistema electrónico o simplemente "PanamaCompra"), hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes para el Acto Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2025-2-38-01-08-LP-000015, para el **CONTROL DE VEGETACIÓN DE LOS AEROPUERTOS JOSÉ EZEQUIEL HALL DE ISLA COLÓN Y CAPITÁN MANUEL NIÑO DE CHANGUINOLA POR UN PERIODO DE 24 MESES** (sic).

El precio de referencia se estableció en ciento ochenta mil balboas (B/.180,000.00), cuya presentación de propuestas se programó para el 25 de abril de 2025 hasta las 10:00 a.m., y la apertura de propuestas hasta las 10:01 a.m., de ese mismo día. (Ver fojas 002-015 del expediente del Tribunal / fojas 31-80 del expediente administrativo).



2. Reunión previa y homologación

El 21 de marzo de 2025, se publicó en el sistema electrónico el Acta de Reunión Previa y Homologación correspondiente al acto público bajo estudio, la cual fue presidida por la licenciada Valeyka Montes, como Jefa de Compras y Proveeduría; en aras de absolver las consultas y observaciones de los posibles proponentes, en donde se dejó constancia de los servidores públicos participantes y de los proponentes que acudieron a dicha reunión. (Ver fojas 82-87 del expediente administrativo).

Para constancia de lo anterior firman los participantes de esta reunión.

No.	Servidor Público	Cargo	Firma
1.	Valeyka Montes	Jefa de Compras	
2.	Jairo Reyes	Supervisor de Compras	

Por los proponentes

N°	Posibles Proponentes	Representante o Apoderado (Cuando aplique)	Firma y Cédula
1.	AMBIENTES NATURALES, S.A.	VIELKA TEJADA	

3. Adenda al Pliego de Cargos

El 09 de septiembre de 2025, se publicó en el sistema electrónico la Adenda No.1, que modificó ciertas especificaciones técnicas al pliego de cargos, las cuales se consolidaron y luego fueron debidamente publicada en esa misma fecha. (Ver fojas 88-89 y 90-139 del expediente administrativo).

4. Acta de Apertura de Propuestas

El 28 de abril de 2025, se publicó en el sistema electrónico, el Acta de Apertura de Propuestas, celebrada el 25 de abril de 2025 siendo las 10:01 a.m., la cual fue presidida por la licenciada Valeyka Montes, como Jefa de Compras y Proveeduría. (Ver fojas 140-149 del expediente administrativo).

En dicha Acta se dejó constancia de la revisión de la documentación aportada y de los servidores públicos que participaron, a la cual se recibieron los siguientes proponentes que exponemos en el siguiente cuadro:

No.	Proponentes	Hora	Formato [Propuesta Electrónica o Presencial]	Oferta	Fianza Propuesta (Cuando aplique)	Aceptada / Rechazada de Plano
1.	AMBIENTES NATURALES	25-04-2025 08:19 a. m.	ELECTRÓNICA	B/. 184,368.00	N/A	ACEPTADA
2.	LIMPIEZA EXPRESS	25-04-2025 07:02 a. m.	ELECTRÓNICA	B/. 145,500.00	N/A	ACEPTADA
3.	COINCO, S.A.	25-04-2025 08:31 a. m.	ELECTRÓNICA	B/. 179,784.00	N/A	ACEPTADA

5. Designación de la Comisión Verificadora

El 05 de mayo de 2025, se publicó en el sistema electrónico la Resolución No.139-DJ-DG-AAC del 24 de abril de 2025, firmada por Abdel Martínez Espinosa, en calidad de Subdirector General; mediante la cual se designó a los profesionales



idóneos para conformar la Comisión Verificadora correspondiente al presente acto público, quienes tomaron posesión de su cargo. Igualmente, se publicó el Acta de instalación de dicha Comisión Verificadora. (Ver fojas 150-151 y 152 del expediente administrativo). Veamos:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Designar, sujetos a las facultades inherentes y al cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones públicas, a los siguientes profesionales idóneos para conformar la Comisión Verificadora del presente acto vigente en la República de Panamá:

Nombre	No. de Cédula	Profesión
Giovana A. Avión	8-374-831	Financista
Carlos Beitia	8-818-1354	Ingeniero
Yariseth Acevedo	8-759-117	Abogada

6. Primer Informe de Comisión Verificadora (05 de mayo de 2025)

Dentro de los documentos del acto público en el sistema electrónico, se ubicaron publicado los distintos Informes de Comisión Verificadora respecto la evaluación de las propuestas participantes (Ver publicación del 5 de mayo; 29 de mayo y el 25 de junio, del año 2025).

En el Primer Informe de Comisión Verificadora, fechado 05 de mayo de 2025, los señores comisionados, una vez instalados, procedieron a verificar toda la documentación aportada por los tres (3) proponentes participantes, determinando finalmente que la propuesta de la empresa Ambientes Naturales, S.A., cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos; por lo que recomendaron la adjudicación del acto público. (Ver fojas 153-167 del expediente administrativo).

No obstante, dicho informe fue objeto de observaciones y Acción de Reclamo por parte del proponente Arcelio Pérez Ortiz (Limpieza Express), publicada en el sistema electrónico el 13 de mayo de 2025; la cual fue dirigida a que se realizara una nueva valoración de las propuestas al considerar que la propuesta recomendada para la adjudicación no cumplió con lo exigido en el pliego de cargos; en tanto que su propuesta consideró si cumplió con los requisitos exigidos, siendo su pretensión que se anulara dicho informe. (Ver fojas 171-180 del expediente administrativo).

Dicha Acción de Reclamo fue admitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas (en adelante la DGCP), y resuelta mediante Resolución No.DS-DF-503-2025 del 22 de mayo de 2025; donde luego de verificar los hechos expuestos por el accionante, se resolvió anular parcialmente lo actuado por la Comisión Verificadora en el sentido de analizar nuevamente la propuesta recomendada para la adjudicación, respecto al cumplimiento o no del numeral 6 del pliego de cargos (Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura). (Ver fojas 181-182 y 183-196 del expediente administrativo).

7. Segundo Informe de la Comisión Verificadora (29 de mayo de 2025)

El 29 de mayo de 2025, se publicó en el sistema electrónico el nuevo Informe parcial de la Comisión Verificadora, en donde se conservó que la propuesta del



proponente Ambientes Naturales cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos. (Ver fojas 199-200 del expediente administrativo).

No obstante, contra dicho informe también fue presentado Acción de Reclamos por parte de Arcelio Pérez Ortiz (Limpieza Express), publicada en el sistema electrónico el 13 de mayo de 2025; en la cual cuestionó la posición de los señores comisionados y solicitó nueva evaluación a través de otra comisión. (Ver fojas 204-223 del expediente administrativo).

Dicha Acción de Reclamos fue admitida por la DGCP y resuelta mediante Resolución No.DS-DF-630-2025 del 17 de junio de 2025, publicada en el sistema electrónico; en la cual se resolvió anular parcialmente el segundo informe y evaluar nuevamente la propuesta de Ambientes Naturales, S.A., a través de una nueva comisión, respecto al cumplimiento o no del requisito sobre la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (numeral 6 del pliego de cargos). (Ver fojas 224-226 y 227-234 del expediente administrativo).

Siendo así, mediante Resolución No.219-DJ-DG-AAC del 23 de junio de 2025, se designaron los nuevos comisionados que conformarían la Comisión Verificadora, encargados de la evaluación de la propuesta señalada, quienes se instalaron el 25 de junio de 2025, debidamente mediante Acta publicada en el sistema electrónico. (Ver fojas 235 y 236-237 del expediente administrativo). Veamos:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Mediante Resolución DS-DF-630-2025 se ordenó designar una nueva comisión, sujetos a las facultades inherentes y al cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones públicas, por lo que se designa a los siguientes profesionales idóneos para conformar la nueva Comisión Verificadora del presente acto vigente en la República de Panamá:

Nombre	No. de Cédula	Profesión
Valeria Franco Ponce	8-787-1691	Bióloga
Ariadna Edith Batista Mosaquites	8-228-653	Contadora
Irmira Diaz Villarreal	7-92-1471	Abogada



8. Tercer Informe de la Comisión Verificadora (25 de junio de 2025)

A causa de ordenado por la DGCP, los señores comisionados procedieron a verificar el punto discutido respecto a la propuesta recomendada para la adjudicación, a lo cual se determinó mediante Informe de Comisión Verificadora del 25 de junio de 2025, que se decretara desierto el acto público a causa del incumplimiento del requisito sobre la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. (Ver fojas 238-239 del expediente administrativo).

Al respecto, dicho informe también fue observado y presentado Acción de Reclamo por parte del proponente Ambientes Naturales, S.A., señalando su inconformidad con la determinación de los señores comisionados, a lo que solicitó que su propuesta se evaluara nuevamente. No obstante, mediante Resolución No.DS-DF-799-2025, la DGCP resolvió confirmar la actuación de los comisionados en su informe del 25 de junio de 2025, de declarar desierto el acto público a causa de los incumplimientos señalados. (Ver fojas 240-271, 291-293 y 294-303 del expediente administrativo).



9. Resolución que declara desierto

Mediante Resolución No.264 del 17 de julio de 2025, la entidad resolvió declarar desierto el acto público de selección, conforme la facultad conferida por la ley de contrataciones públicas y su reglamentación; sustentado en el tercer Informe de la Comisión Verificadora de fecha 25 de junio de 2025, en donde se recomendó la declaratoria de desierto a causa que no se cumplió con lo exigido en el pliego de cargos. (Ver fojas 020-021 del expediente del Tribunal / fojas 304-305 del expediente administrativo).

No obstante, dicha decisión fue objeto de Recurso de Impugnación, tal como se muestra a continuación.

10. Recurso de Impugnación

El 28 de julio de 2025, el proponente Ambientes Naturales, S.A., a través de apoderada especial, la licenciada Gina López Candanedo, conforme poder conferido, interpuso ante la Secretaria de este Tribunal, formal Recurso de Impugnación en contra de la referida Resolución No.246 del 17 de julio de 2025, por la cual la entidad declaró desierto el acto público; oponiéndose a dicha decisión al considerar que su propuesta cumple con los requisitos del pliego de cargos. (Ver fojas 022-039 del expediente del Tribunal).

11. Admisión del Recurso de Impugnación

El 01 de agosto de 2025, mediante Resolución No.095-2025/TACP, este Tribunal, en sala unitaria por el magistrado sustanciador de la causa, procedió a admitir el Recurso de Impugnación presentado, publicado en el sistema electrónico, el 04 de agosto de 2025. (Ver fojas 055-058 del expediente del Tribunal).

Entre los hechos que fundamenta el actor, además de resaltar las actuaciones cronológicas del acto público; fundamentalmente refutó la decisión de la entidad de declarar desierto el acto público, puesto que se vulneraron sus derechos, considerando que su propuesta sí cumplió con todos los requisitos exigidos, respondiendo que el requisito cuestionado por la entidad respecto a la idoneidad de la JTIA, no era aplicable para este tipo de acto público; por lo que exteriorizó que su oferta económica y técnica permite la recomendación de la adjudicación sobre dicha propuesta.¹

12. Informe de Conducta de la entidad

El 11 de agosto de 2025, la entidad publicó en el sistema electrónico, el Informe de Conducta AAC-NOTA-2025-4025; respecto de las actuaciones administrativas surtidas en el presente acto público de selección de contratista; adicional que remitió mediante Nota el expediente administrativo contentivo de un (1) tomo con trescientos treinta y ocho (338) fojas. (Ver fojas 060-064 y 066 del expediente del Tribunal).

En dicho informe, la entidad se refirió a algunos hechos del recurso de impugnación, manifestando medularmente que la decisión que declara desierto el acto público, no fue arbitraria ni discrecional, puesto que se pudo verificar que ningún proponente cumplió con las exigencias del pliego de cargos; evaluación

¹ Véase Recurso de Impugnación, presentado por el recurrente Ambientes Naturales, S.A., publicado en el sistema electrónico el 04 de agosto de 2025.



que ha sido el resultado de acciones jurídicas de reclamación ante la DGCP.²

Visto los antecedentes, seguidamente recalcaremos las actuaciones del Tribunal.

II. ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL

1. Prueba de Informe

Mediante Resolución No.057-2025/TACP de 25 de agosto de 2025, además de referirse sobre las pruebas presentadas por el recurrente, este Tribunal ordenó Prueba de Informe a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), a fin de que respondieran o aclararan ciertas interrogantes respecto al requisito 6 del pliego de cargos, sobre la idoneidad de la JTIA. (Ver fojas 070-075 del expediente del Tribunal).

En virtud de lo requerido por este Tribunal, la JTIA respondió mediante Nota JTIA No.295-2025 fechada 29 de agosto de 2025, remitiendo el informe requerido, ubicado a fojas 080-082 del expediente del Tribunal, respondiendo medularmente las siguientes consideraciones:

1. La certificación de idoneidad, legitima a la persona natural a ejercer actividades propias de su profesión en el área de la ingeniería, arquitectura o carreras afines, y a las personas jurídicas inscritas o registradas en la JTIA
2. En el caso para el objeto de esta contratación, se requeriría un profesional idóneo o empresa debidamente registrada, **siempre que dentro de la función a realizarse se vea comprometido las estructuras de los aeropuertos**; es decir que, en caso de alguna modificación, alteración o cambios en la infraestructura de los aeropuertos o sus inmediaciones, sí se requeriría contar con un profesional idóneo o empresa registrada ante la Junta.³

2. Medida Previa

Mediante Resolución No.040-2025-PLENO/TACP del 08 de septiembre de 2025, publicada en el sistema electrónico esa misma fecha, esta instancia administrativa como medida previa ordenó a la entidad realizar un nuevo análisis de las propuestas presentadas en el acto público, en apego a los criterios establecidos en el pliego de cargos y tomando en cuenta lo expuesto por este Tribunal en la parte motiva de dicha resolución, referente al requisito de la JTIA que se consideró un requisito no puesto, y al excesivo formalismo de verificación de las propuestas. (Ver fojas 088-101 del expediente del Tribunal).

Como resultado de la nueva verificación de las propuestas, el 11 de septiembre de 2025, se publicó en el sistema electrónico, el nuevo Informe de Comisión Verificadora, firmado por los señores comisionados designados para este acto público, el cual lo ubicamos a fojas 105-110 del expediente jurídico.

En dicho informe, los señores comisionados iniciaron con la verificación de la propuesta con el precio más bajo, la cual fue presentada por el proponente Arcelio Perez Ortíz, propietario del establecimiento comercial Limpieza Express, por el

² Véase Informe de Conducta de la entidad, publicado en el sistema electrónico el 11 de agosto de 2025.

³ Véase la respuesta de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, publicada en el sistema electrónico el 01 de septiembre de 2025.



monto de ciento cuarenta y cinco mil quinientos balboas (B/.145,500.00), del cual dio como resultado que cumplió con todos los requerimientos del pliego de cargos, por lo que la comisión recomendó que le sea adjudicado dicho acto público.⁴

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL

En cumplimiento del artículo 159 de la Ley 22 de 2006, este Tribunal pasará a resolver lo que en derecho corresponde, con base a los razonamientos que a continuación se explican:

1. Criterios de Interpretación

a. Constitucional

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista, se deben a la fuente de toda norma, es decir, a las disposiciones constitucionales, de las cuales resaltamos el artículo 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

“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**”.

(Lo resaltado es del Tribunal).

b. Legal

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”.

2. Procedimiento de Selección de Contratista aplicable

El Procedimiento de Selección de Contratista que atendemos, se desarrolla bajo la modalidad de una Licitación Pública, consagrada en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 58. Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, **siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos.** Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta

⁴ Ver el nuevo Informe de Comisión verificadora de fecha 11 de septiembre de 2025, publicado en el sistema electrónico.



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:

...

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.

...

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

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

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

...". (Lo resaltado es del Tribunal).

En este tipo de procedimiento la regla que prevalece es que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos; cuyo criterio de selección debió ser adjudicar al oferente que oferte el precio más bajo y que a la vez cumpla con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, y en ese sentido, la entidad debió atender los criterios señalados en el ordenamiento jurídico para la adjudicación del acto público.

3. Análisis jurídico del Tribunal

Nos corresponde atender los hechos que dieron origen a esta causa, en atención a la norma aplicable a este tipo de procedimiento; con miras a examinar las piezas procesales que reposan en el expediente administrativo y en el registro electrónico del acto público, tal como exponemos a continuación.

a. El Acto Administrativo Impugnado

El acto administrativo acusado es la Resolución No.264-2025-DG-DJ-AAC del 17 de julio de 2025, por la cual la entidad resolvió declarar desierto el Acto Público de Selección de Contratista, respaldado en el Informe de Comisión fechado 25 de junio de 2025, en donde los comisionados recomendaron que se decretara desierto el acto público, a causa del incumplimiento del requisito sobre la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.



No obstante, como ya mencionamos dicha decisión fue objeto de impugnación por parte del proponente Ambientes Naturales, S.A., quien se opuso a la decisión de la entidad, puesto que considera que su propuesta si cumplió con todas las exigencias del pliego de cargos, por lo que está solicitando se revoque el acto que hoy impugna, y se restablezca el derecho vulnerado a su empresa.

Por su parte, la entidad en su Informe de Conducta, defendió su postura de declarar desierto el acto público, cuya decisión, para ella (la entidad), no fue arbitraria ni discrecional, toda vez que se verificó que ningún proponente cumplió con las exigencias del pliego de cargos.

Pues bien, recordemos que la decisión de la entidad, contenida en el acto administrativo impugnado, fue sustentada en la recomendación de los señores comisionados, en cuanto a declarar desierto el acto público debido a los incumplimientos con las exigencias del pliego de cargos; específicamente el numeral 6 sobre la idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; ratificado en el Informe Parcial de Comisión Verificadora, publicado en el sistema electrónico el 25 de junio de 2025.

Sin embargo, conforme el estudio de los hechos discutidos, este Tribunal consideró prudente ordenar una prueba de informe a la JTIA, a fin que se aclarara o determinara la exigencia o no de este requisito, dando como resultado que para el objeto de esta contratación que se pretende no era necesario contar con tal requerimiento, situación que ocasionó una medida previa decretada por este Tribunal, en cuanto a realizar un nuevo análisis de las propuestas, respecto a las exposiciones vertidas sobre las observaciones de los comisionados. (Ver Resolución No.040-2025-PLENO/TACP del 08 de septiembre de 2025, publicada en el sistema electrónico esa misma fecha).

En ese sentido, atendamos ahora el resultado de la nueva evaluación de las propuestas, requerida por este Tribunal.

b. El Nuevo Informe de Comisión Verificadora

Mediante Informe de la Comisión Verificadora, del 11 de septiembre de 2025, debidamente publicado en el sistema electrónico, los comisionados procedieron a verificar la propuesta de precio más bajo; recomendando lo siguiente:

INFORME DE COMISIÓN VERIFICADORA

Fecha: 11 de septiembre de 2025

Estimado: Cap. Rafael Bárcenas– Director General

La Comisión Verificadora del Acto Público No. 2025-2-38-01-01-LP-000015 para CONTROL DE VEGETACIÓN DE LOS AEROPUERTOS JOSÉ EZEQUIEL HALL DE ISLA COLÓN Y CAPITÁN MANUEL NIÑO DE CHANGUINOLA POR UN PERIODO DE 24 MESES cumplimiento de lo ordenado por la Resolución N° 040-2025-PLENO/TACP de 8 de septiembre de 2025 y de acuerdo a lo establecido en el Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y normas reglamentarias que regula la Contratación Pública, presenta los resultados del nuevo informe de evaluación.

...

...

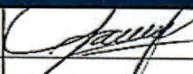
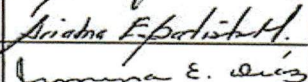


RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente LIMPIEZA EXPRESS debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los once (11) días del mes de septiembre de 2025, a las 01:20 p.m.

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

Nombre de Comisionado	Cédula de Comisionado	Firma
VALERIA FRANCO PONCE	8-787-1691	
ARIADNA EDITH BATISTA MOSAQUITES	8-228-653	
IRMINA DIAZ VILLARREAL	7-92-1471	



Conforme el Informe de Comisión, se desprende que la propuesta con el precio más bajo, presentada por el proponente Arcelio Perez Ortiz del establecimiento comercial Limpieza Express, dio como resultado que cumplió con todos los requisitos del pliego de cargos, por lo que su recomendación giró en torno a que le sea adjudicado el acto público; siendo que los informes pueden ser de mera preparación o esencialmente informadores para la voluntad administrativa.

Al respecto, del funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora, el artículo 68 de la Ley de Contrataciones Públicas, demanda lo siguiente:

“Artículo 68. Funcionamiento de la comisión evaluadora o verificadora. Las comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista. Para cada acto público, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” proporcionará a la entidad contratante una lista aleatoria que triplique la cantidad de profesionales requeridos para la integración o conformación de la comisión.

Una vez la entidad licitante haya seleccionado los miembros de la comisión, esta será nombrada formalmente por el representante legal de la entidad, o por quien este delegue, mediante resolución debidamente motivada, la cual se publicará junto con el informe de verificación o evaluación correspondiente. En la conformación de la comisión, la mayoría de sus miembros no podrán pertenecer a la entidad licitante.

...
...

La comisión evaluadora o verificadora deberá aplicar los criterios de evaluación contenidos en el pliego de cargos. En los casos necesarios, podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones y las explicaciones que estime indispensables sobre la documentación presentada, así como solicitar, por conducto de la Dirección General de Contrataciones Públicas, el apoyo de especialistas o asesores relacionados con la materia objeto del proceso de selección de contratista.

La comisión presentará su evaluación mediante un informe, debidamente motivado, dirigido al representante legal de la entidad licitante o al funcionario delegado, el cual deberá llevar la firma de los miembros de la comisión. En caso de que alguno de los miembros de las comisiones difiera de la decisión adoptada por la mayoría, deberá sustentar las razones por las que no esté de acuerdo, las que se adjuntarán al informe de la comisión.

...”. (Lo resaltado es del Tribunal).



c. Algunas consideraciones sobre las competencias técnicas o preparatorias de la adjudicación conferida al Informe de Comisión

Ciertamente la tarea encomendada a los comisionados, como órganos de control, conlleva el examen integral del contenido sustancial de toda la documentación aportada por los proponentes, que va más allá del simple cotejo, ajustándose a lo que demanda el pliego de cargos, haciendo prevalecer los principios generales de la contratación pública; siendo que los informes de las comisiones tienen por finalidad exigir el cumplimiento de determinados requisitos y, sobre todo, facilitar el acceso a soluciones de suministros, servicios u obras para la satisfacción de intereses públicos.

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 en cuanto al cumplimiento o no con las exigencias requeridas en el pliego de cargos.

Sobre este contexto, vale la pena advertir que es competencia exclusiva de los comisionados, la verificación o evaluación de las propuestas, medida que se cumplió dentro del presente acto público, puesto que ha sido la propia Comisión Verificadora, quien amparada por la facultad que la ley le otorga, dispuso su recomendación para adjudicar a la propuesta de menor precio, conforme las consideraciones plasmadas en su informe.

Justamente los postulados del *Principio de Eficacia*, enuncia que los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados⁵.

Luego de estas consideraciones, continuamos con el análisis de la propuesta de menor precio, a fin de determinar el cumplimiento o no con los requisitos del pliego de cargos.

4. Análisis de la propuesta de menor precio

La propuesta de menor precio, fue presentada por el proponente Arcelio Perez Ortiz, propietario del establecimiento comercial Limpieza Express, por el monto de ciento cuarenta y cinco mil quinientos balboas (B/.145,000.00); cuya documentación que aportó, se ubicó en el sistema electrónico, los cuales correspondieron con las exigencias mínimas de obligatorio cumplimiento, y con lo exigido en el apartado de "Otros Requisitos" de participación.

Del análisis de la documentación de la propuesta, se constató la siguiente: copia de la cédula de identidad personal que acredita la existencia del proponente como persona natural; paz y salvo de renta vigente; paz y salvo del pago de cuota

⁵ Ver artículo 29 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.



obrero patronal a la CSS vigente; declaración Jurada de Medidas de Retención notariada; Aviso de Operaciones; carta de adhesión a Principios de Sostenibilidad firmado; el pacto de integridad firmado y la declaración electrónica de incapacidad legal. Y como otros requisitos de participación, aportó: el desglose de precios firmado; referencia bancaria donde consta el capital manejado, tipo de cuenta y el monto de cinco (5) cifras bajas; certificaciones de trabajos realizados; hoja de vida de la empresa firmada; certificación de equipo y personal firmada; hojas de vida del personal con la experiencia; y la constancia de pago de seguro social de personal.

En ese sentido, compartimos la recomendación de los señores Comisionados, en su valoración sobre la propuesta con el precio más bajo, puesto que dicha propuesta cumplió con los requerimientos y exigencias del pliego de cargos y, por ende, debe **resultar merecedora de la adjudicación de este acto público.**

Además del material probatorio, quedó entendido que el requisito de la idoneidad de la JTIA, no debió ser exigido para este tipo procedimiento, puesto que para el objeto contractual no requerirá modificación, alteración o cambios en la infraestructura de los aeropuertos o sus inmediaciones, que se deba contar con un profesional idóneo o empresa registrada ante dicha Junta.

En efecto, un hecho constitutivo de trascendencia connotada en este acto de selección objetiva concreto es que la materia de contratación sería el control de vegetación de los aeropuertos José Ezequiel Hall de Isla Colón y Capitán Manuel Niño de Changuinola, y que, en ninguna de las especificaciones técnica del Pliego de Cargos, se estipuló que se habrían de hacer trabajos relacionados con el cambio de la estructura de los mencionados aeropuertos. Por ello, mal se podría exigir que los empleados de la empresa o ella misma (la proponente), tenga especialidades afines a la ingeniería o la arquitectura. En otros términos, este requisito no aplica por ser incongruente con respecto del objeto de la contratación. En aplicación a los postulados de transparencia, esta entidad tiene la obligatoriedad de actuar apegado al procedimiento ceñido en las normas, y si considera que se han cumplido las formalidades establecidas en la Ley, adjudicará el acto público de selección de contratista; recordando que, en este tipo de procedimiento, la regla que prevalece es que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos, tal como fue en este caso.

Al respecto de la declaratoria de adjudicación, el artículo 71 de la Ley de contrataciones públicas, dispone lo siguiente:

“Artículo 71. Adjudicación de los actos de selección de contratista. Si el jefe de la entidad pública contratante o el funcionario en quien se delegue considera que se han cumplido las formalidades establecidas por esta Ley, adjudicará o declarará desierto el acto de selección de contratista, mediante resolución motivada, en un plazo no mayor de siete días hábiles. En el caso de que se declare desierto un acto de selección de contratista, se hará con base en lo señalado en el artículo siguiente. En la contratación menor se adjudicará, declarará desierto o rechazarán las propuestas en el respectivo cuadro de cotizaciones, el cual deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, al cual se adjuntarán los documentos de cada propuesta recibida.

Ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad



formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad.

Las personas que se consideren agraviadas con la decisión podrán recurrir por la vía gubernativa, conforme a las reglas del procedimiento administrativo instituido en el artículo 157, sin perjuicio de acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover la acción contenciosa". (Lo resaltado es del Tribunal).

Por otra parte, bien lo señala el Doctor José María Boquera, en su obra "La Selección de Contratista", señalando lo siguiente: *"...la observancia del pliego por parte del licitante y de los oferentes, impuesta por la normativa jurídica, tiene por finalidad proteger los intereses de ambas partes, cumpliendo así una doble función"*.⁶

Por último, queremos hacer un llamado de atención a la entidad para que conduzca de forma apropiada los procedimientos de selección de contratista y que al momento de estructurar los pliegos de cargos, tome en cuenta los parámetros necesarios para lo que pretenda contratar; ya que esta instancia administrativa, ha mantenido el criterio sostenido en reiteradas ocasiones, en cuanto a que la carga de claridad del pliego de cargos corre a cuenta de la entidad contratante, y aquellas imprecisiones provocadas por la entidad pueden generar responsabilidad a su cargo.

Al respecto, el artículo 39 de la Ley 22 de 2006, sobre la estructuración del pliego de cargos, señala que la entidad elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección del contratista, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia que contendrá: **"...las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva"**.⁷

Finalmente, despejadas las presuntas contradicciones en esta causa, en torno al cumplimiento del pliego de cargos, esta colegiatura se aboca a emitir su pronunciamiento a favor de la empresa con el precio más bajo, en base a las razones ya motivadas.

5. Decisión del Tribunal

Luego de nuestro análisis y de la nueva evaluación de la Comisión Verificadora, cabe agregar que el cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, están dirigidas a garantizar la eficiencia administrativa, puesto que permiten a la administración elegir y adjudicar a la propuesta que ofrezca mayores ventajas para contratar y mayor justicia para los proponentes; y en ese sentido, este Tribunal actúa en resguardo al artículo 266 de la Constitución panameña.

Y en términos específicos, la entidad y sobre todo, la interpretación que se ha realizado en las diversas etapas de evaluación de las propuesta, se ha colocado a espaldas de la razón jurídica del requisito del numeral 6 del pliego de cargos (Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura) y en razón de ello, contrario al derecho; habida cuenta de exigir una certificación de idoneidad que no aplica para la labor

⁶ Boquera Oliver, José María. La Selección de Contratista. Pag.48.

⁷ Ver numeral 3 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006.



del control de vegetación de aquellos dos aeródromos de la bella provincia de Bocas del Toro.

En este orden de ideas, el artículo 21 de la Ley 22 de 2006, específicamente en numerales 2 y 3, establece entre las *obligaciones de las entidades contratantes*, señalando lo siguiente:

“Artículo 21. Obligaciones de las entidades contratantes. Son obligaciones de las entidades contratantes las siguientes:

1. Acatar instrucciones y los dictámenes emanados de la Dirección General de Contrataciones Públicas.
2. Obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de la presente Ley, su reglamento y el pliego de cargos.
3. Seleccionar al contratista en forma objetiva y justa. Es objetiva y justa la selección en la cual se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. Esta obligación también les corresponde a los funcionarios de la entidad licitante. ...”. (El subrayado es del Tribunal).

De igual forma, el artículo 28 de la Ley de contrataciones públicas, conforme el *Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos*, señala lo siguiente:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos...

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.
2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.
3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.... (El subrayado es del Tribunal).

En atención a todo lo anteriormente expuesto, este cuerpo colegiado es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la propuesta de menor precio que cumplió con el pliego de cargos; sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“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". (Lo resaltado es del Tribunal).

De igual forma, reproducimos el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que señala:

"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". (El subrayado es del Tribunal).

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR los efectos de la Resolución No.264-2025-DG-DJ-AAC del 17 de julio de 2025, emitida por la AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL, por la cual se declaró desierto el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2025-2-38-01-01-LP-000015.

SEGUNDO: ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2025-2-38-01-01-LP-000015, al proponente ARCELIO PÉREZ ORTIZ, propietario del establecimiento comercial LIMPIEZA EXPRESS, por el monto de ciento cuarenta y cinco mil quinientos balboas (B/.145,500.00); por ser la propuesta de menor precio que cumplió con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No.000057 de 25 de julio de 2025, emitido por BANCO ALIADO, por la suma de dieciocho mil balboas (B/.18,000.00); según diligencia de consignación que reposa a folio 040 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER a la AUTORIDAD AERONÁUTICA CIVIL, el expediente administrativo contentivo del Procedimiento de Selección de Contratista para la Licitación Pública No.2025-2-38-01-01-LP-000015, el cual consta de un (1) tomo con trescientos treinta y ocho (338) fojas; conforme la Nota que reposa a foja 066 del expediente del Tribunal.

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

SEXTO: 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.

SEPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.123-2025, 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 mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020; Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE
LEE DUQUE
KATHIA KERIMA
- ID 8-383-544

Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE LEE
DUQUE KATHIA
KERIMA - ID 8-383-544
Fecha: 2025.09.19
15:25:37 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

