



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

**RECURSO DE IMPUGNACIÓN**

**EXPEDIENTE No.:** 034-2026

**RECURRENTE:** **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A. (IDEAS MARKETING Y MÁS).**

**ACTO IMPUGNADO:** Cuadro de Cotizaciones N°. 015-2026 del 6 de marzo de 2026, emitido por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S. A., mediante el cual se adjudicó el acto público No. 2026-2-02-01-08-CM-000953.

**MAGISTRADA SUSTANCIADORA: ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA**

**Resolución No. 038-2026-Pleno/TACP de 27 de marzo de 2026 (Decisión).**

**CONSIDERANDO:**

Que por medio del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, se creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas 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 presentados 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.

**I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES**

El 25 de febrero de 2026, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S. A. (en adelante, **AITSA**, la entidad licitante o la licitante), convocó el acto público de selección de contratista celebrado bajo la modalidad de contratación menor No. 2026-2-02-01-08-CM-000953, para el **"SERVICIO PARA EL FESTEJO DE VACACIONES FELICES 2026"**.

El precio de referencia de ese acto público se estableció en cuarenta y cuatro mil ciento ochenta balboas (B/. 44,180.00), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el 3 de marzo de 2026, hasta las 10:00 a.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de 3 de marzo de 2026, el citado procedimiento contó con la participación de los siguientes proponentes:

| Proponente                                                          | Oferta        |
|---------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>IDEAS MARKETING Y MÁS (MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A.)</b> | B/. 33.300.00 |
| <b>SERVICIOS GENERAL JR (JOEL RAMISH ROBINSON FORDE)</b>            | B/. 35,890.00 |



**FEMPIRE (FEMPIRE, CORP.)**

B/. 40,200.00

Posteriormente, se publicó el informe de subsanación de propuestas de 6 de marzo de 2026, en donde se constató la corrección de algunos de los documentos presentados por los proponentes del acto<sup>1</sup>.

Después, se publicó en el sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra" (en adelante, el sistema electrónico "PanamaCompra"), el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, en donde el personal calificado en el objeto de la contratación, determinó que los proponentes **IDEAS MARKETING Y MÁS (MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A.)** y **SERVICIOS GENERAL JR (JOEL RAMISH ROBINSON FORDE)**, incumplieron algunos de los requisitos del pliego de cargos, y recomendó que el acto público fuera adjudicado a la proponente **FEMPIRE**.

En función de esto, la licitante publicó en el sistema electrónico "PanamaCompra", el Cuadro de Cotizaciones N°. 015-2026 del 6 de marzo de 2026, mediante el cual se adjudicó el acto público de marras a la proponente **FEMPIRE**, por la suma de cuarenta mil doscientos balboas (B/. 40,200.00).

En contra de dicho acto, la proponente **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A. (IDEAS MARKETING Y MÁS)** (en adelante, la recurrente, la impugnante o la parte actora), interpuso formal recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal el día 13 de marzo de 2026, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicitada en el sistema electrónico "PanamaCompra".

Por ello, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 22 de 2006, se admitió dicho recurso, mediante la Resolución No. 024-2026/TACP de 13 de marzo de 2026 (Admisión), publicada en dicho sistema.

Del recurso presentado se dio traslado a la entidad, a fin de que rindiera un informe de conducta, el cual fue publicado el 23 de marzo de 2026, en el sistema electrónico "PanamaCompra".

A continuación, se explicitan los argumentos y pretensiones esbozadas por la parte actora en su escrito de impugnación.

## **II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE**

En su escrito, el apoderado de **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A.**, solicita que el Tribunal revoque la decisión de adjudicación contenida en el Cuadro de Cotización N°. 015-2026 de 6 de marzo de 2026, y que en su defecto, restablezca el derecho a ella vulnerado, adjudicándole el acto público de marras.

En lo medular, la parte actora fundamenta sus pretensiones en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto, señala que la entidad incurrió en una errada verificación de su propuesta, al señalar que incumplió el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos.

<sup>1</sup> De la revisión se sistema electrónico "PanamaCompra", se colige que todos los proponentes del acto público subsanaron su paz y salvo de renta y su paz y salvo de la cuota obrero patronal de la Caja de Seguro Social (CSS).



2. Al respecto, aduce que “el acta de verificación de propuesta de fecha 03 de marzo de 2026, erróneamente, señala el incumplimiento de nuestra representada, y da por bueno este requisito por parte de la empresa **FEMPIRE**, la cual presenta un desglose de actividades basándose en la cláusula **III.3** del pliego de cargos (**alcance del servicio**); siendo que esto no fue lo solicitado por el requerimiento de la plantilla **el cual remite directamente al capítulo IV del pliego y NO al capítulo de especificaciones técnicas**”<sup>2</sup>. (Lo resaltado y las mayúsculas son de la recurrente).
3. Además, refiere que ese punto del pliego se trata de “un requisito ambiguo, incompleto y contradictorio, que la entidad licitante está utilizando para descartar la propuesta de menor precio [...] que cumple con todo lo exigido en el pliego”<sup>3</sup> y que “el acta de verificación de propuestas [...] y en consecuencia el cuadro de cotizaciones No. 015 de 06 de marzo— contienen una contradicción evidente, entre lo solicitado en la plantilla electrónica y lo establecido en el pliego adjunto como supuesto formulario de desglose de precios”<sup>4</sup>.
4. Por ello, sostiene que su propuesta “cumple plenamente con los requisitos exigidos en el pliego de cargos [...] habida cuenta que presenta el formulario de desglose con un precio total, sin alteraciones, ni errores, el cual comprende la integralidad del servicio a ofrecer, y con un aceptación (sic) del pleno derecho del pliego de cargos y sus condiciones”<sup>5</sup>.
5. De igual forma, sostiene que el personal calificado en el objeto de la contratación incurrió en una errada verificación de su propuesta, al señalar que incumplió el punto N°. 2 de la sección de otros requisitos.
6. Sobre el particular, señala que “tanto el cuadro de verificación de requisitos de 03 de marzo de 2026, como en la Resolución de Adjudicación [...] la entidad utiliza como pretexto para descalificar [...] el hecho que ‘debía estar firmada por representante legal o apoderados’”<sup>6</sup>.

Sin embargo, indica que la entidad “desconoce que la Carta de Referencia presentada fue firmada por la señora **YARIZA AVECILLA, Gerente de Mercadeo de Corporación MEDCOM**, la cual, por su posición gerencial está autorizada en el giro ordinario de su cargo para emitir tales documentos”<sup>7</sup>. (Lo resaltado es de la recurrente).

7. En adición a ello, indica que “la figura del Gerente funciona en la práctica mercantil y societaria panameña con facultades y poderes propias [...] [y que] [e]s por esta razón que en la contratación pública y administrativa panameña, la figura del Gerente está aceptada y generalizada y en la práctica acreditan y expiden todo tipo de certificaciones y referencias dentro de actos de selección y licitaciones en general. (sic) teniéndose como efectivos apoderados y autorizados”<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Véase la foja N°. 020 del expediente jurídico.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Op. Cit., foja N°. 021.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Op. Cit., foja N°. 024.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Ídem.



8. Por último, manifiesta que la entidad *“ha desatendido el marco normativo de la contratación pública, tomando en consideración que este tipo de contrataciones (cuadro de cotizaciones) (sic) se caracteriza por su simpleza, falta de complejidad y mínimos formalismos”*<sup>9</sup>, y que *“los diferentes señalamientos del Aeropuerto Internacional de Tocumen en contra de la propuesta de **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S.A.**, son superficiales y contrarios a la ley y el pliego”*<sup>10</sup>.

### III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, la entidad licitante (**AITSA**) rindió el informe de conducta solicitado, el cual fue publicado en el sistema electrónico “PanamaCompra”.

En el mismo, luego de referirse a los antecedentes del acto, señala que *“es claro e inequívoco el No Cumplimiento (sic) por parte de Marketing Promocional Holding, S.A. (Ideas Marketing y Más), toda vez, carecía (sic) del desglose de precios unitarios y total, lo cual es imprescindible para el cumplimiento del requisito [Nº. 1 de la sección de otros requisitos]”*<sup>11</sup>.

Adicionalmente, refiere que *“el Formulario de Desglose de Precio es vinculante y constituye un acuerdo legalmente obligatorio en contrataciones públicas, estableciendo obligaciones de precio, cantidades y entregables, garantizando así la presentación de ofertas en igualdad de oportunidades, por tal motivo, los Proponentes deben presentar sus ofertas con toda la información completa a fin de cumplir con este principio de igualdad”*<sup>12</sup>.

De otro lado, en cuanto a los argumentos esbozados por la recurrente, relacionados con el segundo cargo de incumplimiento endilgado en su contra, indica que *“el oferente NO CUMPLIÓ (sic) con el Punto No.2 de Otros Requisitos, ya que, tanto el Pliego de Cargos como la Plantilla Electrónica, es clara (sic) al indicar de forma taxativa que el documento requería la firma del Representante Legal o Apoderado Legal de la empresa (sic)”*<sup>13</sup>.

Por todo ello, manifiesta estar *“en **TOTAL DESACUERDO CON LA PRETENSIÓN PRESENTADA**, por no cumplir con el alcance de los requisitos establecidos en el Pliego de Cargos y Plantilla Electrónica”*<sup>14</sup> y por ello, le solicita que el Tribunal *“desestime el Recurso de Impugnación presentado por **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S.A. (IDEAS MARKETING Y MÁS)**, y a su vez, confirme el Cuadro de Cotización No. 015-2026 de 2026, que a adjudica (sic) la Compra Menor No. 2026-2-02-01-08-CM-000953”*<sup>15</sup>. (Lo resaltado es de la entidad).

### IV. ALEGACIONES DE TERCEROS INTERESADOS

Por su parte, la adjudicataria (**FEMPIRE**) intervino en el procedimiento, presentando un escrito de alegaciones en interés particular.

En este, refiere que es *“desatinado y erróneo indicar que la entidad no definió que (sic) debía contemplarse en el Desglose, pues el Capítulo III contempla el alcance*

<sup>9</sup> Op. Cit., fojas Nº. 025-026.

<sup>10</sup> Op. Cit., foja Nº. 025.

<sup>11</sup> Op. Cit., foja Nº. 069.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Op. Cit., foja Nº. 070.

<sup>14</sup> Op. Cit., foja Nº. 071.

<sup>15</sup> Ídem.



a desarrollar, estando claro que (sic) es lo que necesita la entidad que le definan [y que] lo que se observa es una falta de experiencia de la empresa **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A.**"<sup>16</sup>. (Lo subrayado y resaltado es de la tercera interviniente).

Además, en cuanto al cargo de incumplimiento endilgado a la recurrente, relacionado con el punto N°. 2 de la sección de otros requisitos, manifiesta que "es irrefutable el cuestionamiento de la entidad sobre el incumplimiento, esta condición es la más solemne respecto a las ofertas presentadas en las contrataciones públicas"<sup>17</sup>.

Asimismo, aduce que "no pueden hacerse excepciones por la informalidad que si bien existe en el Derecho Administrativo, no menos cierto es que las obligaciones solemnes deben acatarse sin ser soslayadas, pues esto (sic) rompe la igualdad entre proponentes, cabe agregar que nuestra Constitución adopta un modelo en el que 'El servidor público solo puede hacer lo que la ley expresamente le permite', con lo cual se obligan a circunscribirse dentro de los lineamientos preestablecidos en las compras públicas, nos referimos a la Ley que procura la igualdad de condiciones y demás complementarias de la Ley 22 de 2006"<sup>18</sup>.

Por lo expuesto, le solicita al Tribunal que "tras la lectura al presente alegado (sic), se valore en su justa medida la exposición de hechos ante la intención de **MARKETING PROMOCIONAL HOLGING** (sic), considerando que el objeto es requerido por la entidad [y que] se **CONFIRME** la **Adjudicación** (sic) a la empresa **FEMPIRE, CORP.**, pues es la oferta que cumple con las exigencias de la Ley y el Pliego de Cargos"<sup>19</sup>. (Lo resaltado es de la tercera interviniente).

## V. ADMISIBILIDAD DE LAS PRUEBAS

Después de resumir los argumentos y las pretensiones de la recurrente, así como lo indicado por el tercero interviniente y la licitante en su informe de conducta, es preciso que el Tribunal se pronuncie sobre la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas, conforme lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 38 de 2000, de aplicación supletoria en el presente caso, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 22 de 2006.

De la lectura del recurso de impugnación, se colige que el apoderado legal de **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A.**, aportó, como pruebas, las siguientes:

<sup>16</sup> Op. Cit., foja N°. 055.

<sup>17</sup> Op. Cit., foja N°. 056.

<sup>18</sup> Op. Cit., foja N°. 058.

<sup>19</sup> Op. Cit., foja N°. 059.



### III. PRUEBAS.

Se adjuntan:

1. Poder Especial. ✓
2. Certificado del Registro Público de **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S.A.**, el cual consta en el portal electrónico del Acto Público: **COMPRA MENOR No. 2026-2-02-01-08- CM-000953**, para el **"SERVICIO PARA EL FESTEJO DE VACACIONES FELICES 2026"** con precio de referencia de **B/. 44,180.00**. ✓
3. Fianza del recurso de impugnación. ✓

Aducimos como prueba:

1. El expediente electrónico del Acto Público: **COMPRA MENOR No. 2026-2-02-01-08- CM-000953**, para el **"SERVICIO PARA EL FESTEJO DE VACACIONES FELICES 2026"** con precio de referencia de **B/. 44,180.00**.

#### a. Admisión

Luego de la valoración correspondiente, consideramos que el expediente electrónico del acto público N°. 2026-2-02-01-08-CM-000953, debe ser admitido como prueba por el Tribunal, pues es pertinente y conducente para demostrar los hechos y argumentos esbozados en el escrito bajo examen.

Sobre el particular, valga recordar que, para que una prueba sea pertinencia, esta debe "... *guarda[r] [una] relación armónica con el tema del proceso*"<sup>20</sup>.

En otros términos, conforme al principio de la pertinencia, debe existir una "*relación lógica o jurídica [...] entre la prueba [presentada] y el hecho a probar*"<sup>21</sup>.

De otra parte, la conducencia de la prueba dice relación con "*la idoneidad de la misma para demostrar un determinado hecho*"<sup>22</sup>, la cual es determinada por la ley, no por el juzgador.

En el caso específico de la prueba aducida por la parte actora (expediente electrónico del acto público) esta se compadece con lo dispuesto en el artículo 265 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, en donde se indica que, el Tribunal, debe utilizar el expediente electrónico del acto público para "... *realizar su labor fiscalizadora y emitir las decisiones que le correspondan*".

De ahí que deba ser admitida por el Tribunal, pues la misma no solo es pertinente y conducente a la luz de las definiciones esbozadas, sino que debe ser utilizada por esta instancia jurisdiccional en la resolución de los recursos que se le presentan.

#### b. Inadmisión

De otro lado, los documentos enunciados en los puntos N°. 1, 2 y 3 de la sección de pruebas del escrito bajo análisis, deben ser inadmitidos, por el Tribunal, pues no

<sup>20</sup> Araúz, Heriberto (2015): *Lecciones de derecho probatorio* (Ciudad de Panamá, Imprenta Articsa).

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Ídem.



está dirigidos a comprobar hechos o argumentos, sino que se presentaron para atender las disposiciones de la Ley 22 de 2006, relativas a la interposición de los recursos de impugnación.

En efecto, de la revisión de esos documentos, se colige que buscan atender las disposiciones de la Ley 22 de 2006, que consagran los requisitos que deben cumplir quienes desean controvertir los actos de adjudicación, declaración de deserción o rechazo de propuestas, adoptados en los actos de selección de contratista.

Tal el caso de la fianza de recurso de impugnación o del poder especial otorgado al Mgtr. Hernández Arosema, los cuales son exigidos por el artículo 125 de la Ley 22 de 2006, y el artículo 240 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, como requerimientos para la admisibilidad de los escritos de impugnación presentados por los proponentes de un acto público.

De este modo, en tanto que el recurso interpuesto por la empresa **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A.**, se encuentra en trámite ante el Tribunal, deben ser inadmitidos como pruebas, pues ya cumplieron el cometido procesal por el cual se presentaron.

## VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Llegados a este punto, le corresponde al Tribunal resolver el fondo de la controversia, conforme a dispuesto en los artículos 159 de la Ley 22 de 2006, concordante con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020.

En este orden, tras analizar los hechos y las pruebas que constan en autos, consideramos que lo procedente es confirmar los efectos del acto administrativo impugnado, mediante el cual se adjudicó el acto público de marras a la proponente **FEMPIRE**.

En los párrafos subsiguientes se desarrollarán las razones por las que, este Tribunal, ha llegado a esa conclusión.

### a) Análisis de los hechos y argumentos propuestos por la recurrente.

En su escrito de impugnación, la recurrente solicita que el Tribunal revoque el Cuadro de Cotizaciones N°. 015-2026 del 6 de marzo de 2026, emitido por **AITSA**, y que le restaure el derecho a ella vulnerado, adjudicándole el acto público N°. 2026-2-02-01-08-CM-000953, porque a su criterio, su oferta, es "**la de mejor precio y más conveniente al interés público**"<sup>23</sup>. (Lo resaltado es de la recurrente).

Para ello, plantea dos (2) argumentos tendientes a demostrar que, la entidad, incurrió en una errada verificación de su propuesta, al señalar que incumplió los puntos N°. 1 y 2 de la sección de otros requisitos, relacionados con la presentación de un desglose de precios y de una carta de experiencia en el objeto del acto público.

En el caso del punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, la recurrente se opone al cargo de incumplimiento esbozado por el personal calificado en el objeto de la

<sup>23</sup> Véase la foja N°. 018 del expediente jurídico.



contratación, según el cual, la ahora recurrente “no [...] aportó cotización que incluya el desglose de precios unitarios correspondientes a los puntos solicitados”<sup>24</sup>.

Para una mayor claridad del tema en estudio, se exhibe el concepto de incumplimiento endilgado a la proponente **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A.**, en el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas:



**AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**

**ACTA DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA CONTRATACIONES MENORES QUE SUPERAN B/. 10,000.00 Y NO EXCEDEN DE B/. 50,000.00**

Fecha: 03 de marzo de 2026

La Entidad Contratante dentro del Acto Público No. 2026-2-02-01-08-CM-000953 para “SERVICIOS PARA EL FESTEJO DE VACACIONES FELICES 2026”, de acuerdo a lo establecido en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de la verificación de las propuestas:

Según el Acta de Apertura publicada el día 03 de marzo de 2026 se recibieron las siguientes propuestas:

| NO. | PROponente            | OFERTA        |
|-----|-----------------------|---------------|
| 1   | IDEAS MARKETING Y MAS | B/. 33,300.00 |
| 2   | SERVICIOS GENERAL JR  | B/. 35,890.00 |
| 3   | FEMPIRE               | B/. 40,200.00 |

**VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS**

Se procedió a verificar la propuesta del proponente *Ideas Marketing y más*, debido a que presentó el precio más bajo, tal y como lo establece el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022 y el pliego de cargos:

| No.   | Nombre del Documento | Cumple | No Cumple | Observaciones                                                                                                                        |
|-------|----------------------|--------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| [...] |                      |        |           |                                                                                                                                      |
| 9     | Desglose             |        | ✓         | No se aportó cotización que incluya el desglose de precios unitarios correspondientes a los puntos solicitados. <b>NO SUBSANABLE</b> |

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Asimismo, se transcribe lo exigido por la licitante en el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, para una mejor comprensión del tema en análisis:

| Otros requisitos                                                                                                                                                                                                                            | Opciones      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>IMPORTANTE:</b> Las entidades contratantes no deberán modificar, adicionar o condicionar los requisitos mínimos obligatorios previamente establecidos, en la sección de “Otros Requisitos”.                                              |               |
| 1 DESGLOSE<br>El proponente deberá presentar el desglose de precios unitarios y total firmado por el Representante Legal o su Apoderado Legal, conforme al formulario (debe enlistar cada producto y su presentación) No. 1 del Capítulo IV | No subsanable |

En lo medular, la recurrente aduce en su escrito de impugnación que el personal calificado en el objeto de la contratación “erróneamente, señala el incumplimiento de nuestra representada, y da por bueno este requisitos por parte de la empresa **FEMPIRE**, la cual presenta un desglose de actividades basándose en la cláusula **III.3** del pliego de cargos (**alcance del servicio**); siendo que esto no fue lo solicitado por el requerimiento de la plantilla **el cual remite directamente al capítulo IV del pliego y NO al capítulo de especificaciones técnicas**”<sup>25</sup>. (Lo resaltado y el empleo de mayúsculas corresponde a la recurrente).

<sup>24</sup> Véase lo indicado en la pág. 2 del acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, publicada el 6 de marzo de 2026, en el sistema electrónico “PanamaCompra”.  
<sup>25</sup> Op. Cit., foja N°. 020.



En este orden, sugiere que, como “[e]l formulario contenido en el pliego de cargos adjuntos (sic), **no contiene un listado específico, o un detalle de los ítems con los que los proponentes debían cumplir para satisfacer lo requerido en el requisito No. 1. Por lo tanto, los proponentes no podían saber realmente cual (sic) era ese desglose de actividades y productos a consignar en dicho desglose**”<sup>26</sup>. (Lo resaltado es de la recurrente).

Tomando en cuenta lo anterior, el Tribunal, luego del análisis correspondiente, considera que no le asiste razón a la recurrente cuando sostiene que el personal calificado en el objeto de la contratación incurrió en una errada verificación de su propuesta, al determinar que incumplió el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos.

Lo anterior, pues, el documento presentado por la ahora recurrente no parece atender el tenor literal del requisito objeto de la controversia, en tanto que **no describió los precios unitarios** de las actividades a ser desarrolladas en función del alcance del servicio.

Para la resolución del recurso, es preciso repasar la definición del *pliego de cargos*, desarrollada en el inciso 36 del artículo 2 de la Ley 22 de 2006, según el cual, ese documento, está constituido por el “[c]onjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato”.

Además, de acuerdo con ese artículo de la ley, los pliegos de cargos elaborados por las entidades deben incluir “*reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones*”.

Esto, en el interés de cumplimentar el mandato constitucional contenido en el artículo 266 de la Carta Fundamental, según el cual “*las compras que se efectúen con fondos del Estado [...] [deben asegurar] el mayor beneficio para el Estado y [la] plena justicia en la adjudicación*”.

Aunado a ello, cabe resaltar que el pliego de cargos, en tanto que documento rector de la contratación, está conformado por una serie de capítulos descritos por el legislador bajo los títulos de *condiciones generales, condiciones especiales, especificaciones técnicas y modelos, formularios e instructivos*, que, juntos, delimitan las reglas que deben cumplir los proponentes para convertirse en adjudicatarios.

Lo anterior, de acuerdo con lo normado en los incisos 8 y 9 del artículo 39 de la Ley 22 de 2006, en donde se señala lo siguiente:

**Artículo 39. Estructuración del pliego de cargos.** La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

1. (...)

8. Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.

---

<sup>26</sup> Ídem.



9. Los modelos de formularios que deberán completar y presentar los proponentes, como las fianzas, el proyecto de contrato, los modelos de cartas, las declaraciones juradas cuando procedan y demás documentos y certificaciones que se requieran. (Lo subrayado es del Tribunal).

En efecto, el legislador, al establecer los lineamientos que se deben cumplir para la estructuración de los pliegos de cargos, limitó la discrecionalidad de los servidores públicos, pues, si bien esos documentos están conformados por el “conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la[s] entidad[es] licitante[s]” (Ley 22 de 2006, artículo 2, inciso 36), las entidades deben asegurar “el mayor beneficio para el Estado y [la] plena justicia en la adjudicación” (Constitución Política [2004], artículo 266), lo que se logra mediante el establecimiento de “reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva” (Ley 22 de 2006, artículo 39, inciso 3). Esto último, sin olvidar que el inciso 2 del artículo 21 de la Ley 22 de 2006, señala que 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”, de lo que se intuye que, la adquisición de la condición de adjudicatario está sujeta a que los proponentes cumplan con todos los requerimientos y exigencias establecidas por la entidad.

Dicho esto, en el caso *sub iudice*, la recurrente manifiesta que el personal calificado de la entidad incurrió en una errada verificación de su propuesta, pues el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos remitía al Capítulo IV sobre Modelos, formularios e instructivos, el cual “**no contiene un listado específico, o un detalle de los ítems con los que los proponentes debían cumplir para satisfacer lo requerido en el requisito No. 1**”<sup>27</sup>.

No obstante, ese argumento no parece acertado, pues en el requisito objeto de la controversia se solicitó, con meridiana claridad, que los proponentes debían aportar un “desglose de precios unitarios y total firmado por el Representante Legal o su Apoderado”. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

De esta forma, el lenguaje utilizado por la entidad en el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, denota que el desglose de precios debía contener lo siguiente: (i) un desglose de las actividades correspondientes al servicio, con la indicación de sus **precios unitarios**, y (ii) el **precio total** correspondiente a esas actividades.

Ello, pues, entre las frases que integran ese requisito (a saber, “desglose de precios unitarios”, por un lado, y “total firmado [del desglose] por el Representante Legal o su Apoderado”, por el otro), se introdujo la conjunción “**y**”, que en el caso específico de ese punto cumple una función *aditiva*, en el sentido que el desglose debía contener tanto los precios unitarios de las actividades como el total ofertado.

Valga señalar que para Real Academia Española (**RAE**), la “**y**” es una *conjunción copulativa simple*, que permite “enlazar palabras o grupos sintácticos”<sup>28</sup>, sin que existe prelación entre ellos. Asimismo, de acuerdo con la **RAE**, los grupos de palabras o frases coordinados por medio de esa conjunción pueden interpretarse como “conjuntos cuyos elementos se suman”<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Op. Cit., foja N°. 020.

<sup>28</sup> <https://www.rae.es/gram%C3%A1tica/sintaxis/el-concepto-de-conjunci%C3%B3n-sus-caracter%C3%ADsticas-fundamentales-conjunciones-coordinantes-y-subordinantes>

<sup>29</sup> Ídem.



En este orden de ideas, de la interpretación corriente de los términos empleados en el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, se extrae que el desglose de precios debía contener tanto los *precios unitarios* de las actividades como el *precio total* ofertado, lo cual no fue cumplimentado por el recurrente, quien solo presentó el precio total del servicio, como puede verse a continuación:

DESGLOSE DEL PRECIO

Panamá, 02 de marzo de 2026

**Representante Legal**  
**Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.**

En referencia al acto público No. 2026-2-02-01-08-CM-000953, para el Servicio para el festejo de vacaciones felices 2026, se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:

| Actividad                                                                                                             | Detalle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Cantidad |        | P.Unitario | Total     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------|------------|-----------|
| Servicio integral de alimentación, ambientación y actividades recreativas para EL FESTEJO DE VACACIONES FELICES 2026. | Servicio integral de alimentación, ambientación y actividades recreativas para EL FESTEJO DE VACACIONES FELICES 2026.<br>Detalle:<br>Servicios recreativos de nuestra empresa especializada, ofrecemos juegos para Verano feliz incluyendo:<br>Montaje y ambientación de espacios temáticos con personal especializado<br>Ejecución de actividades físicas, recreativas y culturales<br>Logística de montaje, desmontaje y operación durante el evento.<br>Menú propuesto para 500 personas<br>Hot dogs<br>Hamburguesas<br>Combo de Nuggets con papas fritas<br>Servicio de bebidas: sodas y Gatorade (sabores variados)<br>Botellas de agua<br>Supervisor / productor general del evento quien será el enlace directo con la entidad contratante y deberá estar presente en todo momento que dure el evento.<br>Área de golosinas<br>Servicio de alquiler de máquinas de algodón de azúcar, raspao, pop corn:<br>• Máquina de Raspado, incluye operador e insumos (hielo, sirope de sabores variados, vaso 6 oz y carrizos biodegradables durante todo el evento<br>Área de golosinas<br>Servicio de alquiler de máquinas de algodón de azúcar, raspao, pop corn:<br>• Máquina de Raspado, incluye operador e insumos (hielo, sirope de sabores variados, vaso 6 oz y carrizos biodegradables durante todo el evento<br>• Máquina de Pop Corn, incluye operador e insumos (Pop Corn y bolsas ilimitado durante todo el evento).<br>Máquina de Algodón de azúcar, incluye operador e insumos (azúcar de colores durante todo el evento)<br>• Supervisor para el área de golosinas<br>Áreas de inflables<br>Inflables para las siguientes edades:<br>• Un (1) Inflable para las edades de 2-4 años<br>• Un (1) Inflable para las edades de 4-8 años<br>• Un (1) Inflable para las edades de 6-12 años<br>*Cada inflable con un supervisor<br>*Supervisor general para el área de inflable<br>Espacios temáticos:<br>Sehabilitara, montaje y operariode los siguientes espacios, cada uno con decoración alusiva al servicio que ofrece: a saber:<br>Estaciones<br>"Pinta carita y globoflexia"<br>• Personal con servicio de pintura facial con insumos hipoalergénicos con mesa, silla e insumos (pintuta, wipes, escarcha)<br>• Servicio de globoflexia que incluye insumos (globos, helio, cintas)<br>"Conoce tu Aeropuerto"<br>• Piso led interactivo en pitch 2.9 para juegos de países (conexiones aéreas) | 1        | Unidad | 33,300.00  | 33,300.00 |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |  |          |           |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|----------|-----------|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Recreador para dinámica</li><li>• Backing alusivo</li></ul> Gaming: <ul style="list-style-type: none"><li>• 2 simuladores de fórmula 1 con todos los accesorios requerido y supervisor para cada simulador</li><li>• 1 simulador de vuelo con todos los accesorios requerido y supervisor.</li></ul> Juegos recreativos: <ul style="list-style-type: none"><li>• Dinámica de fútbol lanza pelota</li><li>• Área de bateo con máquina (béisbol)</li><li>• Estación de feria que incluya 200 premios sencillos.</li><li>• Bolos gigantes</li><li>• Supervisor para cada área</li></ul> Audiovisuales / shows <ul style="list-style-type: none"><li>• Tarima</li><li>• Sistema de audio completo</li><li>• Servicio de DJ</li><li>• Servicio de animación y recreación con dinámica continua durante todo el evento</li><li>• Espectáculo de magia en tarima principal</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |  |          |           |
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Photo booth temático "Verano Feliz" con accesorios y fondo personalizado disponible durante todo el evento.</li></ul> Ambientación y decoración: <ul style="list-style-type: none"><li>• Set de letras gigantes 3D (mínimo 1.20 metro de alto) en material resistente decorativo acorde a la temática del evento con la frase "Verano Feliz"</li><li>• Montaje de decoración temática "verano feliz" que incluya elementos tropicales, ambientación de tarima y señalización temática de punto estratégicos para identificar las diferentes áreas del evento.</li></ul> Logística y montaje: <ul style="list-style-type: none"><li>• Transporte, montaje y desmontaje de todo el equipo, mobiliario y decoración, sin generar afectaciones a la infraestructura del lugar.</li><li>• Designación de un coordinador general del evento, quien será el enlace directo con la entidad contratante y deberá estar presente durante toda la actividad.</li><li>• Cumplimiento de horarios y protocolos de seguridad.</li><li>• Servicio integral para la planificación, organización y desarrollo del evento.</li></ul> Lugar del Evento Casa Club del Aeropuerto Internacional de Tocumen (Cos SportsPlaza).<br>Normas técnicas aplicables a los materiales objeto del suministro: <ul style="list-style-type: none"><li>➢ Normas de higiene y manipulación de alimentos.</li><li>➢ Normas de seguridad y calidad para mobiliario y equipos.</li></ul> |  |  |          |           |
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |  | Subtotal | 33,300.00 |
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |  | EXENTO   |           |
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |  | Total    | 33,300.00 |

Nuestra propuesta es por un total de B/. 33,300.00 (Treinta y tres mil trescientos balboas con 00/100)  
Validez de la Propuesta: 120 días hábiles  
Forma de Pago: Crédito  
Termino de pago: 90 días calendario

En fe de lo anterior, se firma este documento en la ciudad de Panamá, hoy 02 de marzo de 2026.

Lidia Delgado  
8-723-2228  
Representante Legal  
Marketing Promocional Holding

En así como le asiste razón al personal calificado, cuando dispuso que la ahora recurrente "[n]o [...] aportó cotización que incluya el desglose de precios unitarios correspondientes a los puntos solicitados", siendo esta valoración compatible con el tenor literal del requisito objeto de la controversia, por las razones expuestas en los párrafos anteriores.

En otros términos, la causal de incumplimiento endilgada a la recurrente se produjo por desatender lo exigido en el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, al no especificar los precios unitarios de las actividades contractuales, recordando que, en nuestro medio, la presentación de las propuestas equivale a la "aceptación sin



reservas ni condiciones de todo el contenido del pliego de cargos” (Ley 22 de 2006, artículo 51), y que en el caso de las compras menores, la adjudicación debe recaer sobre el proponente que cumpla con todos los requisitos y especificaciones del pliego de cargos.

Así, no es válido afirmar que como el formulario facilitado por la entidad en el Capítulo IV “**no cont[enía] un listado específico, o un detalle de los ítems**”, no se encontraba obligado a describir el precio unitario de cada actividad, pues la descripción de las actividades en el documento presentado (sin sus respectivos precios unitarios), demuestra que tenía pleno conocimiento acerca del alcance del servicio, el cual está claramente desarrollado en las páginas 16-18 del pliego de condiciones.

Sobre la importancia de los precios unitarios en los desgloses de precios, el Tribunal se ha pronunciado en algunas de sus decisiones. Como ejemplo se destaca el contenido de la Resolución No. 086-2024-Pleno/TACP de 20 de mayo de 2024 (Decisión), dictada bajo la ponencia del magistrado Martín Wilson Chen, en donde se dispuso lo siguiente:

En este caso en particular, se desprende que el pliego fue claro al solicitar la información, debido a que demandó desglose de costos con precios detallados con cada una de las actividades a contratar, mismo que no fueron reflejados en el formulario arribado ilustrado, pues no cumplió con las demandas requeridas por el pliego de condiciones, razón por que se concluye su incumplimiento y se descarta.

[...]

Como parte de la pericia ejercida por los contratistas, para el suministro en la presentación de un servicio, es atendible esta por la calidad del proveedor en quien descansa la explicación sobre el soporte (descriptivo) de su propuesta, misma que solicitó el Estado a través del Ministerio de Cultura, ya que requirió la individualización de cada uno de los costes y rubros, al ser correspondido con dicha prestación del servicio. Es por ello, que **al no individualizarla de manera clara, genera una afectación al ideal que procura ser atendido por el Estado, en la satisfacción de dichas necesidades, puesto que, al no determinarse en la individualidad, mal podría precisarse los importes que involucraría como por ejemplo, entre algunos, el valor de cada almuerzo, bebidas, cena, valor del salón, así como también en los costos individuales sobre los traslados de la persona (sic), y el número de éstas, adicionalmente el valor del servicio de la cabina de traducción, interprete (sic); lo cual apuntala bajo el principio de publicidad, la búsqueda por atender su transparencia frente a la sociedad, cual reclama cada día, mayor fiabilidad por los costos que el Estado paga en cada una de las necesidades en suministro y cuyo importante sale del erario público.** (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

Por todo ello, no está llamado a prosperar el primer argumento esbozado por la recurrente, según el cual, la entidad licitante, incurrió en una errada verificación de su propuesta al determinar que incumplió el punto N°. 1 de la sección de otros requisitos, relacionado con la presentación de un desglose de precios.

De otro lado, le corresponde al Tribunal analizar el segundo argumento esgrimido por la recurrente, vinculado con el punto N°. 2 de la sección de otros requisitos, en donde se solicitó la presentación de cartas de experiencia en el objeto contractual.

Para un mejor entendimiento del tema en análisis, consideramos pertinente exhibir la causal de incumplimiento endilgada a la ahora recurrente en el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnica, cuyo contenido es del tenor siguiente:



**AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S.A.**

**ACTA DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA CONTRATACIONES MENORES QUE SUPERAN B/. 10,000.00 Y NO EXCEDEN DE B/. 50,000.00**

Fecha: 03 de marzo de 2026

La Entidad Contratante dentro del Acto Público No. 2026-2-02-01-08-CM-000953 para “SERVICIOS PARA EL FESTEJO DE VACACIONES FELICES 2026”, de acuerdo a lo establecido en el artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, que regula la Contratación Pública en Panamá, presenta los resultados de la verificación de las propuestas:

Según el Acta de Apertura publicada el día 03 de marzo de 2026 se recibieron las siguientes propuestas:

| NO. | PROPONENTE            | OFERTA        |
|-----|-----------------------|---------------|
| 1   | IDEAS MARKETING Y MAS | B/. 33,300.00 |
| 2   | SERVICIOS GENERAL JR  | B/. 35,890.00 |
| 3   | FEMPIRE               | B/. 40,200.00 |

**VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS**

Se procedió a verificar la propuesta del proponente Ideas Marketing y más, debido a que presentó el precio más bajo, tal y como lo establece el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022 y el pliego de cargos:

| No.   | Nombre del Documento | Cumple | No Cumple | Observaciones                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------|----------------------|--------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| [...] |                      |        |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 10    | Carta de experiencia |        | ✓         | La carta de experiencia presentada no se encuentra firmada por el representante legal ni por un apoderado autorizado de la empresa. Adicionalmente, no se aportó constancia o recibido de satisfacción de los servicios prestados a las empresas que se citan como referencia.<br><b>NO SUBSANABLE</b> |

(Lo enmarcado es del Tribunal).

Como se observa, el personal calificado de la entidad manifestó que “la carta de experiencia presentada no se encuentra firmada por el representante legal ni por un apoderado autorizado de la empresa”.

Asimismo, la encargada de verificar las propuestas presentadas dispuso que, **MARKETING PROMOCIONAL HOLDING, S. A.**, no cumplió el punto N°. 2 de la sección de otros requisitos, porque “no [...] aportó constancia o recibido de satisfacción de los servicios prestados a las empresas que se citan como referencia”.

Por lo anterior, determinó que “Ideas Marketing y más (sic), quien presentó el precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos”.

Por su parte, la recurrente dispuso en su escrito de impugnación que el personal calificado incurrió en una errada verificación de su propuesta, pues desconoció que “la Carta de Referencia presentada fue firmada por la señora **YARIZA AVECILLA, Gerente de Mercadeo de Corporación MEDCOM**, la cual, por su posición general está autorizada en el giro ordinario de su cargo para emitir tales documentos”<sup>30</sup>. (Lo resaltado es de la recurrente).

<sup>30</sup> Op. Cit, foja N°. 024.



Además, adujo que “[l]a figura del Gerente funciona en la práctica mercantil y societaria panameña con facultades y poderes propias (sic)”<sup>31</sup> y que “en la contratación pública y administrativa panameña, la figura del Gerente está aceptada y generalizada y en la práctica acreditan y expiden todo tipo de certificaciones y referencias dentro de actos de selección y licitaciones en general. (sic) teniéndose como efectivos apoderados y autorizados”<sup>32</sup>.

Teniendo esto en cuenta, el Tribunal se avocó al análisis de esos argumentos y de las piezas procesales que componen el expediente jurídico, arribando a la conclusión de que no le asiste razón a la recurrente cuando sostiene que, el personal calificado en el objeto de la contratación incurrió en una errada verificación de su propuesta, al indicar que incumplió el punto N°. 2 de la sección de otros requisitos.

Lo anterior, pues, las piezas procesales que integran el expediente no demuestran lo indicado por la recurrente, en el sentido que la persona que suscribió la carta de experiencia presentada se encuentra legalmente facultada para representar a la empresa que la expidió (Corporación Medcom, S. A.) o que mantiene un poder general para tales efectos.

Como primer punto, consideramos pertinente exhibir el contenido de la condición que nos ocupa; esto es, la N°. 2 de la sección de otros requisitos, en donde la entidad solicitó lo siguiente:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                     |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>2 CARTAS DE EXPERIENCIA:</b>                                                                                                                                                                                                                                                     | No          |
| El proponente deberá presentar carta de experiencia en el servicio objeto de este acto público en el sector privado y/o público en los últimos cinco (5) años con montos iguales o mayores al precio de referencia de este acto público.                                            | subsancable |
| <b>Nota:</b>                                                                                                                                                                                                                                                                        |             |
| Para el sector privado deberá presentar lo siguiente:                                                                                                                                                                                                                               |             |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Carta membretada con el correo electrónico, teléfono</li><li>- Suministro realizado.</li><li>- Indicar, si el servicio fue recibido a satisfacción.</li><li>- Firmada por el Representante legal o Apoderado Legal de la empresa.</li></ul> |             |
| Para el sector público deberá presenta acta de recibido a satisfacción con lo siguiente:                                                                                                                                                                                            |             |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- El valor del servicio realizado.</li><li>- El periodo de ejecución detallado.</li><li>- Firmada por el funcionario autorizado en la entidad gubernamental.</li></ul>                                                                        |             |

De la lectura del citado requisito, se colige que, los proponentes, debían presentar “*carta de experiencia en el servicio objeto de este acto público en el sector privado y/o público en los últimos cinco (5) años con montos iguales o mayores al precio de referencia*”.

Adicionalmente, en ese mismo requisito, se dispuso que “[p]ara el sector privado deb[ían] presentar lo siguiente: - Carta membretada con el correo electrónico, teléfono. – Suministro realizado. – Indicar, si el servicio fue recibido a satisfacción. – Firmada por el Representante legal o Apoderado Legal de la empresa”, y que, para el sector público se debía presentar “*acta de recibido a satisfacción con lo siguiente: - El valor del servicio realizado. - El periodo de ejecución detallado. - Firmada por el funcionario autorizado en la entidad gubernamental*”.

En el caso de la recurrente, se observa que, para el cumplimiento de ese punto del pliego, aportó el documento que se exhibe a continuación:

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> Ídem.



medcom

Panamá 26 de febrero de 2026.

Representante Legal

Aeropuerto Internacional de Tocumen

E. S. D.

Acto Público N° 2026-2-02-01-08-CM-000953

Servicio para el festejo de vacaciones felices 2026.

Señor Representante Legal:

La empresa *Marketing Promocional Holding* ha mantenido relaciones comerciales con Corporación Medcom desde:

Desde septiembre 2018 hasta el presente febrero 2026

Durante el tiempo de la relación nos han brindado el servicio de catering, montaje y desmontaje de estructuras, juegos interactivos, pinta carita, pantallas led, DJ, luces y sonido en espacios cerrados y abiertos, en ferias y eventos a nivel nacional, los cuales han sido recibidos a satisfacción.

1. Feria de Azuero, Chorrera, David y Boquete – Catering con animación y DJ Instalación montaje y desmontaje Banderolas, Roll up, backing y toldas.

2. Entrega de premios Tu Mañana, Inflables, juegos interactivos, Catering con animación y DJ, compra y entrega de premios e Instalación montaje y desmontaje de evento.

3. Figali Convention Center – Conciertos de artistas nacionales y extranjeros, Instalación montaje y desmontajes Stands y Banderolas

El servicio alcanza la suma de B/. 53,000.00 (noventa y tres mil balboas).

En consecuencia, consideramos que la empresa *Marketing Promocional Holding* está plenamente capacitada para ejecutar el objeto del acto público N° 2026-2-02-01-08-CM-000953.

Cordialmente,

Yariza Avecilla  
Gerente de Mercadeo TVA  
yavecilla@medcom.com.pa  
+507 6070.6238  
Corporación Medcom, 12 de octubre

Así las cosas, este Tribunal considera que no le asiste razón a la recurrente, pues el cargo de la persona suscriptora indicado en la carta de experiencia presentada no corresponde a ninguno de los exigidos en el punto N°. 2 de la sección de otros requisitos.

Y es que, esa carta, al provenir del sector privado, de acuerdo con el requisito en análisis, debió ser firmada por el “*Representante legal o Apoderado Legal de la empresa*”, lo cual no parece haber ocurrido en este caso, en tanto que la Sra. Yariza Avecilla, no la firmó o suscribió bajo ninguno de esos cargos, sino como “*Gerente de Mercadeo TVA*”.

Asimismo, es preciso indicar que la parte actora no aportó elementos de convicción tendientes a demostrar sus argumentos; es decir, que la Sra. Yariza Avecilla, está legalmente facultada para ejercer la representación legal de la Corporación Medcom, S. A., recordando que es un principio de derecho general que **a las partes del proceso les corresponde probar sus hechos y planteamientos.**

En efecto, este Tribunal Administrativo, en reiteradas ocasiones, ha señalado que incumbe a las partes del procedimiento probar lo indicado por ellas. Como corolario, se destaca lo dispuesto en la Resolución No. 207-2025-Pleno/TACP de 18 de diciembre de 2025 (Decisión), dictada bajo la ponencia del magistrado Luis Mariscal, en donde se indicó lo siguiente:



Al respecto, valga recordar que **es un principio de derecho general que, quien aduce un argumento debe probarlo, no pudieron la autoridad encargada de resolver el recurso o la petición presentada complementar la falta de actividad probatoria de las partes.**

Lo expuesto en el sentido que las partes del proceso deben probar sus hechos y argumentos se resume en el adagio romano “onus probandi incumbit actori”, que, según la sentencia de 5 de abril de 2017, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dictada bajo la ponencia del magistrado Abel Augusto Zamorano, significa lo siguiente:

**“[L]a carga de la prueba le incumbe al actor.** Y este principio obliga al actor probar lo que se pide, pues a él le interesa que su pretensión sea concedida en los términos requeridos por este dentro de la demanda”. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

En adición a ello, es preciso resaltar que en la sentencia de 13 de mayo de 2024, dictada bajo la ponencia del magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dispuso que el adagio “onus probandi incumbit actori”, también implica lo siguiente:

**“[S]i la parte actora no aporta o aduce pruebas conducentes y eficaces, al Tribunal no le quedará más remedio que denegar las pretensiones formuladas,** pues, no es parte de su labor suplir o redireccionar el ejercicio probatorio desplegado por quien acción”. (Lo subrayado y resaltado es del precedente; lo resaltado es del Tribuna).

Adicionalmente, sobre la importancia de la carga de la prueba, se resalta lo expuesto por Araúz, para quien **“[l]a carga de la prueba, más que un principio, es una regla o norma de conducta tanto para las partes como para el juez”**<sup>33</sup>. (Lo subrayado es del Tribunal).

Continúa señalando el citado autor que **“[e]sta regla les indica a las partes cómo deben actuar para acreditar sus pretensiones. Para el juzgador, en cambio, le indica cómo debe fallar si quien debió aportar la prueba no lo hizo. Para él es una regla de juicio. Como la falta de prueba no puede producir un fallo inhibitorio, pues el juez tiene la obligación de fallar, la decisión judicial resultará adversa a la parte que no probó teniendo la obligación de hacerlo”**. (Lo subrayado y resaltado es del Tribunal).

En adición a ello, no se perder de vista que el artículo 150 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, contenido en el Título IV “De las Pruebas”, dispone lo siguiente:

**Artículo 150. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.**

No requieren prueba los hechos afirmados por una parte y admitidos por la contraria, respecto a los cuales la ley no exige prueba específica; los hechos notorios; los que estén amparados por una presunción de derecho, y el derecho escrito que rige en la Nación o en los municipios.

Se prohíbe a la Administración Pública solicitar o requerir del peticionario, documentos que reposen, por cualquier causa, en sus archivos, y que el interesado invoque como fundamento de su petición. (Lo subrayado es del Tribunal).

De ello se intuye que, **este Tribunal, en tanto que órgano materialmente jurisdiccional, se encuentra impedido para complementar la falta de actividad probatoria de una de las partes y que, en caso de esto ocurra, de acuerdo con la**

<sup>33</sup> ARAÚZ SÁNCHEZ, Heriberto (2019): *Introducción al derecho procesal* (Ciudad de Panamá, Imprenta Articsa).



doctrina y el derecho patrio, se encuentra en la obligación de denegar la pretensión, por falta de elementos de convicción tendientes a su demostración.

En otros términos, si la Sra. Yariza Avecilla, efectivamente, se encontraba facultada para representar a la empresa que expidió la carta de experiencia aportada, debió ser demostrado por la recurrente a través del medio de prueba que estimara pertinente, cosa que no ocurrió en este caso, pues solo se limitó a enunciar que “*en la contratación público y administrativa panameña, la figura del Gerente está aceptada y generalizada y en la práctica acreditan y expiden todo tipo de certificaciones y referencias [...] teniéndose como efectivos apoderados y autorizados*”.

Y si bien, en la práctica, *es posible* que la figura del gerente esté dotada de “*facultades y poderes propias*”<sup>34</sup>, no se puede obviar el extracto de la obra citada por la recurrente, en donde bien se señala que “[p]or regla general las facultades de los gerentes son de naturaleza interna, y tienen relación con el funcionamiento de la empresa”<sup>35</sup>. (Lo subrayado es del Tribunal).

De ahí que, para este caso específico, conforme a lo dispuesto en el pliego de cargos, la figura del representante legal o apoderado legal de una empresa no es equiparable a la del gerente, pues la carta de experiencia solicitada por la entidad en el punto N°. 2 de la sección de otros requisitos, no corresponde a una actividad de “naturaleza interna”, sino que surtía efectos jurídicos en el exterior, en este caso, frente a la administración, en el interés de demostrarle a la entidad su capacidad o experticia en el cumplimiento de servicios similares al del objeto contractual.

Todo ello, sin olvidar que en el requisito objeto de la disputa se dispuso, taxativamente, que la carta debía ser firmada por el representante legal o apoderado legal de empresa, lo que lo hacía jurídicamente vinculante para todos los proponentes, tal como lo anota Dromi<sup>36</sup>:

*Es requisito fundamental que en la licitación ha de colocarse a todos los proponentes en pie de perfecta igualdad, siendo las cláusulas generales en que se fijaron las condiciones, derechos y obligaciones del contratista de obligada observancia para ellos a fin de que sobre esta base se den precios y se establezca la subasta que ha de permitir en el momento oportuno cuál es la propuesta menor onerosa y más conveniente para el fisco.* (Lo subrayado es del Tribunal).

Ello, sin olvidar que este Tribunal, en múltiples ocasiones, ha indicado que “todo proponente, al momento de remitir su propuesta, se encuentra en la obligación de verificar que la documentación que aporte esté conforme a los requerimientos exigidos, puesto que, de ante mano tienen conocimientos sobre las reglas de participación, mismas que deben aceptar sin objeciones ni restricción, tal como lo precisa el artículo 46 de la Ley 22 de 2006” (Resolución No. 035-2023-PLENO/TACP de 23 de febrero de 2023 [Decisión], dictada bajo la ponencia del magistrado Luis Mariscal).

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Por todo lo expuesto, el Tribunal considera que lo procedente es confirmar el Cuadro de Cotizaciones N°. 015-2026 del 6 de marzo de 2026, emitido por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S. A., mediante el cual le adjudicó el acto público No. 2026-2-02-01-08-CM-000953, a la proponente **FEMPIRE**, por la suma de cuarenta

<sup>34</sup> Véase la foja N°. 024 del expediente jurídico.

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> DROMI, Roberto (2010): *Licitación pública* (Buenos Aires, Hispania Libros).



mil doscientos balboas (B/. 40,200.00).

Lo anterior, toda vez que no existen elementos de convicción para acoger los argumentos y las pretensiones de la recurrente en el sentido de revocar los efectos jurídicos del acto citado en el párrafo anterior; ni razones fundadas para anular el acto público de marras.

En este orden, lo consiguiente es actuar con apego en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, en donde se señala:

**“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 subrayado es del Tribunal).

Además, a los fines de la presente decisión, se reproduce el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que establece lo siguiente:

**“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 cuanto a la fianza de recurso de impugnación, el Tribunal, con apego en el artículo 246 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, estima conveniente su devolución, pues, si bien la decisión ha sido adversa a la recurrente, no se advierte que haya actuado de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasiones un daño al Estado o a un tercero.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** los efectos del Cuadro de Cotizaciones N°.015-2026 del 6 de marzo de 2026, emitido por el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S. A., mediante el cual le adjudicó el acto público No. 2026-2-02-01-08-CM-000953, a la proponente **FEMPIRE**, por la suma de cuarenta mil doscientos balboas (B/. 40,200.00). por las razones indicadas en la parte motiva de la presente resolución.

**SEGUNDO: ORDENAR** la devolución de la Fianza de Impugnación No. 072-001-000038498-000000 de 12 de marzo de 2026, emitida por Cía. Internacional de Seguros, S. A., por la suma de cuatro mil cuatrocientos dieciocho balboas (B/. 4,418.00), según lo indicado en la Diligencia de Consignación No. 021-2026 de 13 de marzo de 2026, visible a foja N°. 030 del expediente jurídico del Tribunal.

**TERCERO: ORDENAR** la devolución del expediente administrativo original del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S. A., correspondiente al acto público de marras, el cual consta de un (1) tomo con un total de sesenta y ocho (68) fojas útiles; enviado a este Tribunal, mediante la nota N°. 05.03.112/DCC/VPAF de 23 de marzo de 2026, visible a foja No. 065 del expediente jurídico.

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

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

**SEXTO: DISPONER** la salida y archivo del expediente No. 034-2026, previa anotación en el registro respectivo.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, y Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Notifíquese y cúmplase,

  
**ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA**  
Magistrada

  
**RICARDO ADOLFO LANDERO**  
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: 2026.03.27  
15:14:47 -05'00'

**KATHIA LEE DUQUE**  
Magistrada

  
**MARYSOL MEDIANERO O.**  
Secretaria General

