



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 052-2025

RECORRENTE: FELIX LOPEZ (EMPRESA BARU).

ACTO RECURRIDO: Cuadro de Cotizaciones No.012 de 24-04-2025, mediante el cual el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) adjudicó el acto público No. 2025-1-40-00-08-CM-000314.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 072-2025-Pleno/TACP de 17 de junio 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en lo sucesivo Ley 22 de 2006), 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.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE HECHOS EN “PANAMACOMPRA”:

1. El 13 de marzo de 2025, el Instituto Panameño de Habilitación Especial (en adelante la entidad o IPHE), emitió en el sistema electrónico “PanamaCompra”¹, Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes en el acto de selección de contratista por Contratación Menor No. 2025-1-40-00-08-CM-000314, para la “COMPRA DE MATERIALES PARA USO DEL TALLER DE EBANISTERÍA”.
2. El precio de referencia establecido para este acto fue de cuarenta y siete mil ocho cientos treinta y cuatro balboas con sesenta centésimos (B/.47,834.60) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 24 de marzo de 2025, hasta las 8:00 am y su consecuente apertura a las 8:01 am.
3. Transcurrido el tiempo de apertura de propuestas, el día 24 de marzo de 2025, se publicó el Acta de Apertura, suscrita por Leopoldo Pomares González, jefe de Compras y Proveeduría, y Anayansy Vargas, analista de compras, en la que se constata que fueron recibidas catorce (14) propuestas, en este orden de precios:

¹ De aquí en más, cuando se hable de publicación o emisión de actos procedimentales, se estará haciendo referencia a la publicación o comunicación en el Portal Electrónico de compras públicas denominado PanamaCompra.



Propuesta	Proponente	Valor
1	Distribuidora G&G Business	B/.25,258.90
2	Empresa Baru (Felix Lopez)	B/.32,008.01
3	Proveedora General de Panamá, S.A.	B/.32,090.57
4	H.C. Construcción INC.	B/.32,191.57
5	SPC, S.A.	B/.34,740.40
6	Importadora de Productos Fríos	B/34,967.19
7	Egber's Company, S.A.	B/.34,976.40
8	Depósito de Bricolaje, S.A.	B/.38,144.76
9	Servitaller Industrial, S.A.	B/.38,671.57
10	ORIEMAC Panama, S.A.	B/.41,820.96
11	Plofelec/Pablo Chung Ng	B/.43,763.00
12	Inversiones MGF	B/.45,635.50
13	Distribuidora Don Octavio	B/.46,198.87
14	IPASA	B/.46,981.56

4. Para el 24 de abril de 2025, la entidad publicó el Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas, elaborada por María M. Marcucci R., subjefa encargada de Talleres de Producción y Adaptación Laboral; y Carlos de León, jefe encargado del Taller de Ebanistería, en la que se indicó que, la empresa Distribuidora G&G Business, cumplió con especificaciones mínimas solicitadas.
5. En consecuencia, la entidad, a través del Cuadro de Cotizaciones No.012 del 24-04-2025, decidió adjudicarle el acto público No. 2025-1-40-00-08-CM-000314 a la empresa Distribuidora G&G, Business. (Ver foja de foja 014 a 022 del expediente del jurídico).
6. En este Cuadro de Cotización, la entidad expuso algunas incidencias (ver foja 015 del expediente jurídico), como, por ejemplo, las observaciones en contra de la propuesta adjudicada, realizadas por el representante de Empresa Barú el día 25 de marzo de 2025, que corren a foja 440 del expediente administrativo, más no se encuentra publicadas en el portal “PanamaCompra”.
7. Entre las disconformidades del proponente, podemos mencionar, que para los renglones 4 y 5 solicitados por la entidad, el adjudicatario ofertó un producto distinto al requerido, al proponer madera de “Pino”, a sabiendas que el tipo de madera solicitada era de “Cedro Espino”, dando como resultado un precio por debajo de lo solicitado y alejado del mercado actual.
8. Por otro lado, expuso que el adjudicatario cometió un error al tasar el ITBMS en el renglón 14 de su desglose de precio, ya que para éste la entidad solicitó “Aguarrás” y este producto por mandato legal está exento de impuestos.
9. Al respecto de estas observaciones, en la parte motiva del Cuadro de Cotización de No.012 del 24-04-2025, la entidad explicó que en su momento se solicitaron las aclaraciones respectivas a la empresa Distribuidora G&G, Business, y las mismas reposan en el expediente administrativo de fojas 441 a 444, sin embargo, no están publicadas en “PanamaCompra”.



10. Por lo anterior, el 6 de mayo de 2025, la licenciada Linineth Bourne Alveo, actuando en representación judicial de Félix Alberto López Díaz (Empresa Barú), presentó ante la Secretaría General de este Tribunal, Recurso de Impugnación en contra del Cuadro de Cotizaciones No. 012 del 24-04-2025.
11. El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos legales procedió a admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°052-2025/TACP de 7 de mayo de 2025 (Admisión), publicada el 8 de mayo de 2025.
12. Del recurso se le dio traslado a la entidad, así como se le requirió el informe de conducta, acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado. (Ver de foja 039 a foja 041 del expediente jurídico).
13. El 15 de mayo de 2025, la entidad publicó su informe de conducta, suscrito por Leopoldo Pomares González, jefe del Departamento de Compras y Proveeduría. (Ver de foja 044 a foja 047 del expediente jurídico).
14. Posteriormente, fue presentado ante la Secretaría General de este Tribunal, a través de la Nota No.188-2025/AL de 19 de mayo de 2025, el expediente administrativo original conformado por cuatrocientas setenta y seis (476) fojas útiles (ver de foja 053 del expediente jurídico).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE.

En su escrito de impugnación, la parte actora expuso los siguientes elementos de convicción:

1. Inicialmente denunció que, para el 26 de marzo de 2025 remitió a la entidad algunas observaciones del posible incumplimiento de la propuesta de menor precio (Distribuidora G&G Business), y estas no fueron publicadas por la entidad en el “PanamaCompra”. (Ver foja 440 del expediente administrativo).
2. Refirió, en ese sentido que, la empresa adjudicada omitió cotizar los materiales según las especificaciones solicitadas en el pliego de cargos, específicamente en los renglones 4 y 5 de su propuesta electrónica. Veamos lo solicitado versus lo ofertado:

DESCRIPCION DEL R.4		CANTIDAD	UNIDAD	VALOR TOTAL RENGLON
Comprador	TABLA DE MADERA CEDRO ESPINO 1 PULGADA X 12 PULGADA X 8 PIES DE LARGO	250	Unidad	B/9,362.50
Empresa adjudicada	TABLA DE MADERA PINO, 1 PULGADA X 12 PULGADA X 8 PIES DE LARGO	250	Unidad	B/3,210.00

DESCRIPCION DEL R.5		CANTIDAD	UNIDAD	VALOR TOTAL RENGLON
Comprador	MADERA CEDRO ESPINO EN TUCAS (TABLONES) 10 PULGADAS X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO	50	Unidad	B/18,725.00
Empresa adjudicada	TABLA DE MADERA PINO, 1 PULGADA X 12 PULGADA X 8 PIES DE LARGO	50	Unidad	B/832.46

3. Enfatizó que, es evidente que las especificaciones técnicas propuestas por la empresa en esos renglones son diferentes a lo que requiere la entidad, pese a ello, a través de Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas, la entidad indicó que la propuesta de Distribuidora G&G Business cumplía íntegramente con el pliego, otorgándole consecuentemente la



adjudicación mediante el Cuadro de Cotización No.012 de 24 de abril de 2024.

4. En ese orden lógico, es más que evidente que, los precios de los renglones 4 y 5 de la oferta electrónica de la adjudicataria, distan exageradamente de los precios ofrecidos por los demás proponentes. producto según el recurrente, del tipo de madera que la empresa ofertó "Pino", que es de menor valor con la solicitada por la entidad que fue "Cedro Espino". Para demostrar la diferencia de precios, el recurrente realizó un cuadro comparativo que corre a foja 026 del expediente administrativo.
5. Por otro lado, como documento adjunto a la propuesta electrónica: el "Desglose de Precio", reconoció el actor que, la empresa adjudicada corrigió en el renglón 5 cotizando lo requerido por la entidad, pero destacó que, en la propuesta electrónica que es la válida, esta información no fue incluida. Del mismo modo, para el renglón 4 del "Desglose de Precios", la empresa cotizó erróneamente madera "Pino" al igual que la oferta electrónica.
6. Abonando al tema de la propuesta electrónica, fue enfático al señalando que, el artículo 71 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, obliga a que todas las propuestas sean ingresadas electrónicamente, en ese sentido, entiende el actor que todos los documentos electrónicos deben prevalecer sobre cualquier documento adjunto aportado por los proponentes.

En base a los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó que se revoque la decisión de la entidad y se restablezca el derecho a su representado Félix López, Empresas Barú, quien cumplió con todo lo solicitado en el pliego de cargos.

III. INFORME DE CONDUCTA.

El IPHE, rindió el informe de conducta solicitado por el Tribunal, el cual fue publicado el día 15 de mayo de 2025, en el portal electrónico "PanamaCompra", haciendo un recuento de todas las actuaciones, veamos un extracto:

"...

Dentro de la etapa de subsanación el día 26 de marzo del presente año se recibió por correo electrónico nota de Empresas Barú (Félix Antonio López Díaz) para indicar ciertas incongruencias con relación a la oferta más baja el cual es Distribuidora G&G Busines, con un monto de veinticinco mil doscientos cincuenta y ocho balboas con noventa centésimos (B/. 25,258.90) la misma reposa en foja 440,

Pasada la etapa de Subsancion el día 27 de marzo de 2025 se procede se procede a enviarle una solicitud de aclaración por correo a la empresa Distribuidora G&G Busines con los siguientes señalamientos antes de enviar a la unidad solicitante el expediente a para la verificación del mismo los cuales fueron

Renglón No. 5 MADERA CEDRO ESPINO EN TUCAS (TABLONES) 10"X12"X8 PIES: el mismo presenta un costo por debajo del precio del mercado.

renglón No. 14, Aquarrás: no paga ITBMS.

Sin distorsionar el monto total de la propuesta tal cual lo indica el Decreto Ejecutivo 439, en su artículo 78., Si las correcciones aritméticas varían el monto propuesto, se considerará que la propuesta es indeterminada y no podrá recaer en ese proponente la adjudicación.



CUARTO: En vista de lo actuado se procede al envío del expediente a la unidad solicitante el Departamento de Talleres de Producción Y Adaptación Laboral, para su respectiva verificación.

QUINTO: En vista de lo actuado en el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas para contratación menor, se observa mediante foja 447 a 450 que la unidad solicitante le envía correo a la empresa Distribuidora G&G Busines con los mismos cuestionamientos y dicha empresa en mención mantiene la misma respuesta anterior **asume toda responsabilidad en cuanto a descripción, monto y entrega a la entidad los productos solicitados descritos en el pliego de cargos.**

SEXTO: En atención de lo actuado en el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas para contratación menor, se observa que se mantiene con el mismo análisis y criterios donde recomiendan la adjudicación a la empresa Distribuidora G&G Busines indicado que siendo la unidad solicitante en este caso Subjefa de los Talleres de Producción y Adaptación Laboral María M. Marcucci y el encargado de la sección de los talleres de ebanistería Señor Carlos De León reposa en fojas 451 a 452

El Departamento de compras y Proveeduría Procede a redactar el cuadro de cotizaciones No. 012 del día 24 de abril de 2025, con las decisiones expresas en el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas para contratación menor en dicho cuadro de cotizaciones se deja constancia por escrito de todo lo actuado foja 453 a 458.

...”

IV. LAS PRUEBAS.

A través de la Resolución N°-052-2025-TACP de 21 de mayo de 2025 (Pruebas), el Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas, presentadas dentro del presente recurso de impugnación.

En esta resolución, se solicitó Prueba de Informe al Ministerio de Ambiente, específicamente a la Dirección Forestal, para que, a través de profesionales idóneos en el tema de especies forestales, resolvieran algunas dudas respecto a las similitudes y diferencias entre las maderas “Pino y Cedro Espino”.

Del mismo modo, se le solicitó a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) para que, nos indicara el precio mínimo y máximo del listado de los productos de ebanistería solicitados por la entidad, con el objetivo de conocer los precios del mercado actual.

Los resultados obtenidos de estas pruebas han servido para crear la convicción de este Tribunal de cara a la resolución del presente caso de marras, así es que, veamos los puntos relevantes de las pruebas solicitadas:

➤ **Prueba de Informe ACODECO** (visible a foja 078 del expediente jurídico).

La ACODECO, el 30 de mayo de 2025, remitió a la Secretaría General, a través de Nota N°-390-2025/RAB/Legal de 28 de mayo de 2025, suscrita por Ramon Abadi Balid, administrador, indicando que, en la actualidad su institución (ACODECO), no maneja encuestas de precios de los rubros descritos en el Pliego de Cargos, ya que, las encuestas que se realizan van dirigidas a productos de primera necesidad.

➤ **Prueba de Informe Ministerio de Ambiente** (visible de foja 081 a 082 del expediente jurídico):

El Ministerio de Ambiente por su parte, el día 30 de mayo de 2025, remitió su Prueba de Informe mediante la Nota DM-V-1387-2025 DE 28 de mayo de 2025, suscrita por Oscar Vallarino B., ministro encargado, estableciendo en primera



instancia para este caso concreto que, al referirnos a la madera “Pino” y a la “Cedro Espino”, estábamos hablando de dos especies forestales diferentes.

Aclararon que, la madera pino descrita en la propuesta del adjudicatario proviene de China, por lo tanto, las características de la misma por su procedencia podrían variar con la que se siembra en Panamá, empero, en un espectro amplio manifestaron que la madera “Pino” es moderadamente más liviana, de coloración clara, de textura media áspera, de grano recto, fácil de trabajar para la maquinaria, aunque la resina puede causar inconvenientes, fácil de clavar unir, y tornear, si está libre de resina.

Por su parte, describieron que, el “Cedro Espino” (*Bombacopsis quintana*) nativa de Centroamérica y del norte de Suramérica; por su baja resistencia mecánica, no es apta como madera estructural, sino para molduras, paneles interiores y **ebanistería**; madera fácil de trabajar, aserrar, con una parte central que tiene una duración media alta ante la pudrición.

Finalmente, los expertos señalaron que, aunque el precio de la madera esta libre de oferta y demanda, entre estas dos especies forestales existe una diferencia significativa de precios que se distinguen por sus características, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente cobra en concepto de servicios técnicos para el “Pino” un valor de B/.15.00 por metro cubico, y por el “Cedro Espino” un valor de B/.20.00 por metro cubico.

V. LA MEDIDA PREVIA.

Mediante Resolución No.019-2025-Pleno/TACP de 5 de junio de 2025 (Media Previa), debidamente publicada, esta Colegiatura arribo a la conclusión que el “Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas publicada el 24 de abril de 2025”, carecía de valoración objetiva técnica a pesar de cumplir con los requisitos de forma del artículo 94 del Decreto 439,

En consecuencia, ordenó un nuevo análisis técnico de las propuestas por personal idóneo; además, recomendó a la entidad, tomar en cuenta el análisis realizado en Prueba de Informe emitida por el Ministerio de Ambiente (visible de foja 081 a 082 del expediente jurídico).

➤ Resultado de la Medida Previa.

Acatando la orden del Tribunal, la entidad el 12 de junio de 2025, publicó la nueva “Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas” (que corre de foja 099 a 102 del expediente jurídico), suscrita por Ceferino Espino, jefe de Taller de Ebanistería; y, María Marcucci R., subjefa de Talleres de Producción y Adaptación Laboral, en la cual se emitieron nuevas consideraciones técnicas respecto a los materiales ofertados por los proponentes y se develaron nuevos incumplimientos, veamos:

VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Se procedió a verificar la propuesta del proponente **DISTRIBUIDORA G&G BUSINESS**, 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
1.	CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE PROPONENTE	✓	[Colocar gancho, si no cumple]	[Justificar porque no cumple]



2.	PODER DE REPRESENTACIOM EN EL ACTO PUBLICO	N/A		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA -DGI	✓		
4	PAZ Y SALVO DE CUOTA OBRERO PATRONAL CSS	✓		
5	DECLARACION JURADA DE LAS MEDIDAS DE RETORSION	✓		
6	AVISO DE OPERACIONES	✓		
7	CARTA DE ADHESION A PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD	✓		
8	PACTO DE INTEGRIDAD	✓		
	REQUISITOS OBLIGATORIOS EN EL PLIEGO DE CARGO "OTROS REQUISITOS "			
1	FORMULARIO DE DESGLOCE DE PRECIOS		✓	REGLON 4, REGLON 5 REGLON 14

AMPLIACION DESCRIPTIVO DEL PLIEGO DE CARGO CON REFERENCIA A LO PROPUESTO EN EL DESGLOCE DE PRECIOS
REGLON 4 EN PLIEGO DICE: TABLA DE MADERA CEDRO ESPINO DE 1 PULGADA X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO

EL DESGLOCE DEL PROPONENTE: TABLA DE MADERA PINO DE 1 PULGADA X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO
MARCA GENERICA FABRICANTE CONSTRUHOME, PAIS DE ORIGEN CHINA GARANTIA 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA
NO OFERTA LA CLASE DE MADERA QIE SOLICITA LA ENTIDAD EN EL PLIEGO DE CARGO

REGLON 5 EN PLIEGO DICE: MADERA CEDRO ESPINO EN TUCAS (TABLONES) DE 10 PULGADAS X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO

EL DESGLOCE DEL PROPONENTE: TABLA DE MADERA PINO DE 1 PULGADA X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO
MARCA GENERICA FABRICANTE CONSTRUHOME, PAIS DE ORIGEN CHINA GARANTIA 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA
NO OFERTA LA CLASE DE MADERA QIE SOLICITA NI LA MEDIDA CORRESPONDE A LO QUE SOLICITA LA ENTIDAD EN EL PLIEGO DE CARGO

OBSERVACION: LA DIFERENCIA ENTRE MADERA DE PINO Y CEDRO ESPINO CONSISTE EN LA CALIDAD DE LA MADERA
EL CEDRO ESPINO ES UTILIZADO EN UN 85 % DE TODOS LOS PRODUCTOS QUE SE CONFECCIONAN EN EL TALLER DE EBANISTERIA DEL IPHE , POR SU FACIL MANEJO, DURABILIDAD Y RESISTENCIA A LA POLILLA Y COMEJEN- EN CAMBIO LA MADERA DE PINO ESTA LIMITADA SU UTILIDAD A MUEBLES, MENOS DURABLE , MENOR CALIDAD Y SE COMPLICA LA FABRICACION CON LA MISMA DEBIDO A SU NATURALEZA FISICA Y ESTA NO ES RESISTENTE A LA POLILLA Y MENOS AL COMEJEN, YA QUE LA MADERA SE ALMACENA POR UN PERIODO HASTA AGOTAR EXISTENCIA.

REGLON 14 AGUARRAS EL CUAL POR LEY ESTA EXENTO DEL ITBMS,
EL PROPONENTE GRAVO CON B//13.29, AL RESTAR EL IMPUESTO CAMBIA AUTOMATICAMENTE EL VALOR TOTAL, DE LA PROPUESTA. CONSIDERANDOSE INDETERMINADA.

Debido a que el proponente **DISTRIBUIDORA G&G BUSINESS** quien presentó el precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente **EMPRESA BARU**, quien presentó la oferta con el segundo precio más bajo; de acuerdo a lo establecido en 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.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	CERTIFICSDO DE EXISTENCIA DE PROPONENETE]	✓	[Colocar gancho, si no cumple]	[Justificar porque no cumple]
2	PODER DE REPRESENTACIOM EN EL ACTO PUBLICO	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA -DGI	✓		
4	PAZ Y SALVO DE CUOTA OBRERO PATRONAL CSS	✓		
5	DECLARACION JURADA DE LAS MEDIDAS DE RETORSION	✓		
6	AVISO DE OPERACIONES	✓		
7	CARTA DE ADHESION A PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD	✓		
8	PACTO DE INTEGRIDAD	✓		
	REQUISITOS OBLIGATORIOS EN EL PLIEGO DE CARGO "OTROS REQUISITOS "			
1	FORMULARIO DE DESGLOCE DE PRECIOS		✓	REGLON 7



AMPLIACION DESCRIPTIVO DEL PLIEGO DE CARGO CON REFERENCIA A LO PROPUESTO EN EL DESGLOCE DE PRECIOS
RENGLON 7 EN EL PLIEGO DICE LIJA AMARILLA N°220 UNIDAD DE MEDIDA: ROLLO

EL DESGLOCE DEL PROPONENTE LIJA AMARILLA N° 220 MARCA NORTON CASA PRODUCTORA NORTON PAIS DE ORIGEN BRASIL
GARANTIA 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA NOTA: PROPONEMOS LIJA EN PLIEGOS 9" X 11" (Paq. De 50 u)

Debido a que el proponente EMPRESA BARU, quien presentó el segundo precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente PROVEEDORA GENERAL DE PANAMA, quien presentó la oferta con el tercer precio más bajo; de acuerdo a lo establecido en 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.

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE PROPONENTE]	✓	[Colocar gancho, si no cumple]	[Justificar porque no cumple]
2	PODER DE REPRESENTACION EN EL ACTO PUBLICO	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA -DGI	✓		
4	PAZ Y SALVO DE CUOTA OBRERO PATRONAL CSS	✓		
5	DECLARACION JURADA DE LAS MEDIDAS DE RETORSION	✓		
6	AVISO DE OPERACIONES	✓		
7	CARTA DE ADHESION A PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD	✓		
8	PACTO DE INTEGRIDAD	✓		
	REQUISITOS OBLIGATORIOS EN EL PLIEGO DE CARGO "OTROS REQUISITOS "			
1	FORMULARIO DE DESGLOCE DE PRECIOS	✓		

El proponente, PROVEEDORA GENERAL DE PANAMA cumplió con todos los requisitos solicitados con el proceso de Compra Menor de selección de contratista No.2025-1-40-00-08-CM-000314 para Compra de insumos y materiales para el Taller de Ebanistería Para dar fe de lo actuado por esta Entidad, se suscribe la presente Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas, dado en la Ciudad de Panamá, a los once días del mes de junio de 2025.

VI. ANALISIS DEL TRIBUNAL.

Una vez agotadas las etapas procesales correspondientes y luego analizar detenidamente los planteamientos de la entidad, así como los argumentos vertidos por el recurrente, la consecución de la prueba y la Medida Previa, atañe a este Tribunal decidir la presente controversia a efectos de tomar una decisión justa y acorde a Derecho, no sin antes, delimitar los criterios jurídicos- legales que servirán de fundamento para nuestra decisión.

1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras

Este tipo de acto de acto de selección de contratista: la compra menor, a tenor del artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, condiciona la adjudicación a dos cosas: que se cumpla con un mínimo de formalidades y, además, con los valores o principios de contratación, como el de eficacia, lo cual se garantiza con el cumplimiento de las reglas técnicas establecidas es en el pliego de cargos.

En este orden de idea, lo consustancial es que además de cumplirse con la presentación formal de ciertos documentos, se asuma el compromiso de suministrar bienes, servicios o infraestructuras de calidad, es decir, debido a las reglas técnicas del pliego de cargos.



1. Acto Administrativo impugnado.

El acto administrativo impugnado lo constituye el Cuadro de Cotizaciones No.012 del 24-04-2025, mediante el cual la entidad adjudicó el acto público No.2025-1-40-00-08-CM-000314 a la empresa Distribuidora G&G Business.

Recordemos que esta actuación se sustentó en el Informe Técnico que reposa de fojas 451 a 452 del expediente administrativo, suscrito por María Marcucci R, subjefa encargada de Talleres de Producción y Adaptación Laboral; y, Carlos León jefe encargado de Ebanistería.

Se observa que la entidad cumplió procesalmente con lo exigido en el artículo 94 numeral 6 de Decreto 439 sobre la “Evaluación Técnica” dentro del acto No. 2025-1-40-00-08-CM-000314 y realizó la evaluación técnica de los requisitos y especificaciones técnicas, sin embargo, en el devenir de la prueba solicitada al Ministerio de Ambiente se hallaron aspectos técnicos de gran importancia que, al parecer, fueron omitidos por el idóneo de la entidad contratante.

Para mejor análisis, revisemos el Informe Técnico, elaborado por el personal técnico del IPHE:

VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Se procedió a verificar la propuesta del proponente *DISTRIBUIDORA G&G BUSINESS*, 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
1	Certificado de Existencia del Proponente	✓		
2	Poder de representación	✓		
3	Paz y Salvo de Renta	✓		
4	Paz y Salvo de la Caja de Seguro Social	✓		
5	Declaración de medidas de Retorsión	✓		
6	Aviso de Operaciones	✓		
7	Carta de Adhesión a principios de sostenibilidad	✓		
8	Pacto de Integridad	✓		
9	Formulario de Desglose de Precios	✓		

Según los profesionales de la entidad, la propuesta de Distribuidora G&G Business (precio más bajo), cumplió con la presentación correcta del “Desglose de Precios”, en el que se debía describir las características.

Ahora bien, como hemos descrito en apartado anterior, como consecuencia de las dudas “técnicas” planteadas por el actor, esta Colegiatura luego de analizar aquellas disquisiciones, ordenó a través de Media Previa un nuevo análisis técnico de las propuestas, y el resultado² de esta actuación servirá de sustento para la decisión final del caso “*in examine*”.

2. Analisis de los cargos denunciados por el recurrente.

a. Analisis de la propuuesta del adjudicatario.

² Ver resultado de la nueva “Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas”, que corre de foja 99 a 102 del expediente administrtivo.



Contrario sensu, a lo analizado por la entidad, el actor ha planteado una duda respecto a que la empresa adjudicada omitió cotizar en los renglones 4 y 5 de su propuesta electrónica, el tipo de madera requerido según las especificaciones técnicas, y así lo compara en su escrito³:

DESCRIPCION DEL R.4		CANTIDAD	UNIDAD	VALOR TOTAL RENGLON
Comprador	TABLA DE MADERA CEDRO ESPINO 1 PULGADA X 12 PULGADA X 8 PIES DE LARGO	250	Unidad	B/. 9,362.50
Empresa adjudicada	TABLA DE MADERA PINO, 1 PULGADA X 12 PULGADA X 8 PIES DE LARGO	250	Unidad	B/. 3,210.00

DESCRIPCION DEL R.5		CANTIDAD	UNIDAD	VALOR TOTAL RENGLON
Comprador	MADERA CEDRO ESPINO EN TUCAS (TABLONES) 10 PULGADAS X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO	50	Unidad	B/. 18,725.00
Empresa adjudicada	TABLA DE MADERA PINO, 1 PULGADA X 12 PULGADA X 8 PIES DE LARGO	50	Unidad	B/. 832.46

En ese sentido, señaló que esta omisión se refleja directamente en los precios, ya que, la madera ofertada, es decir el “Pino”, es de menor valor que la solicitada por la entidad que es “Cedro Espino”, y para abundar en esta diferencia, confeccionó un cuadro comparativo de precios entre proponentes, visible a foja 026, veamos:

PRECIO TOTAL ESTIMADO POR LA ENTIDAD RENGLONES 4 Y 5 Y DE ALGUNOS OFERENTES PARA LA COMPARACION DE PRECIOS		
	VALOR TOTAL R.4	VALOR TOTAL R.5
Comprador	B/. 9,362.50	B/. 18,725.00
Empresa adjudicada	B/. 3,210.00	B/. 832.46
Empresa Baru	B/. 6,152.50	B/. 13,642.50
Proveedora General de Panamá, S.A.	B/. 6,420.00	B/. 11,700.00
H.C. Construcción, Inc.	B/. 6,066.90	B/. 12,133.80
SPC, S.A.	B/. 6,690.18	B/. 13,054.00
Importadora de Productos Frio	B/. 6,131.10	B/. 15,806.04

En otro orden de ideas, destacó que, pese a que el adjudicatario en su “Desglose de Precio” (documento adjunto a la propuesta), corrigió el renglón 5 con la madera solicitada por la entidad, en realidad lo válido es la propuesta electrónica, y en ella se denota el error en la descripción de la madera, error que fue cometido igualmente en el renglón 4 del “Desglose de Precios”, en el que la adjudicataria ofertó madera de tipo “Pino”.

Para mayor entendimiento, es preciso revisar lo solicitado por la entidad para estos renglones, información que se encuentra ubicada en el capítulo III Especificaciones Técnicas del pliego de cargos adjunto del acto No.2025-1-40-00-08-CM-000314, renglones 4 y 5:

4	250	UNID.	TABLA DE MADERA CEDRO ESPINO 1”X12”X8 PIES
5	50	UNID.	MADERA CEDRO ESPINO EN TUCAS (TABLONES) 10”X12”X8 PIES

A simple vista, ya podemos distinguir que el tipo de madera solicitado por la entidad para estos renglones es “Cedro Espino”, la cual le dedicaremos un apartado para explicar sus propiedades en la parte infra de esta resolución.

Dicho esto, estimamos necesarios resaltar que la información suministrada por la empresa adjudicataria en su propuesta es ininteligible, en vista que,

³ Véase foja 025 del expediente jurídico.



efectivamente como señala el recurrente, en su “Desglose de Precio” para el renglón No. 5 se está ofreciendo madera “Cedro Espino”, sin embargo, al revisar su propuesta electrónica en este mismo renglón se ofrece madera de “Pino”. Veamos la marcada contradicción:

Descompongamos el contenido del Formulario de Desglose de precio:

5	MADERA CEDRO ESPINO EN TUCAS (TABLONES) 10 PULGADAS X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO, MARCA: GENERICA, FABRICANTE: CONSTRUHOME, PAIS DE ORIGEN: CHINA, GARANTIA: 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA.	50	Unidad	B/.	15,56	B/.	778,00
---	---	----	--------	-----	-------	-----	--------

Ahora analicemos la diferencia contra el Renglón de Propuesta Electrónica:

5	Clasificación del Producto	Madera de coníferas
	Especificación del comprador	MADERA CEDRO ESPINO EN TUCAS (TABLONES) 10 PULGADAS X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO
	Cantidad Solicitada	50 Unidad

Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Impuestos	Valor Total Renglón
TABLA DE MADERA PINO , 1 PULGADA X 12 PULGADA X 8 PIES DE LARGO, MARCA: GENERICA, FABRICANTE: CONSTRUHOME, PAIS DE ORIGEN: CHINA , GARANTIA: 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA.	50 Unidad	B/. 15.56	B/. 54.46	B/. 832.46

Lo anterior, nos conduce a confirmar que estamos ante una oferta que es indeterminada, en el sentido que no se tiene una certeza si la madera que trata de ofrecer el proponente es de “Pino” o de “Cedro Espino”. Esto sin duda , acarrea una gran incertudumbre que pudiera afectar la etapa contractual (firma del contrato u orden de compra).

Recordemos que la Administración Publica no debe estar sujeta a un acontecimiento futuro e incierto, como lo es la confusión de la recepción del objeto contractual con las características adecuadas.

A este respecto, el maestro Agustín Gordillo, en su Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, indica que en Derecho Administrativo se mantiene el criterio uniforme que “la oferta debe ser de precio y condiciones ciertos y concretos, no indeterminados y que además debe reunir requisitos mínimos de seriedad o razonabilidad sin los cuales no puede ser merituada. Por cierto, debe también ser firme, inalterable” (Gordillo, 2014, pág. 513).

En ese sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ya se ha pronunciado a la incongruencia de lo ofertado, veamos:

“Es sabido que el precio oficial constituye un marco de referencia a la hora de adjudicar. De ahí que, si las propuestas económicas de los participantes se encuentran dentro de dicho precio, constituye una garantía para la entidad, puesto que le permite adjudicar al proponente que, cumpliendo con el objeto del contrato y los imperativos legales, queda comprendido dentro del marco económico referencial, como es el caso de la empresa GRUPO TIESA S.A. Por lo tanto, la ley faculta a la administración alcaldicia para no considerar al oferente que no ha cumplido con la Ley en su propuesta, aun cuando haya ofertado el precio más bajo.” Lo que le interesa a la administración es que ese precio más bajo pueda ser determinable, claro, completo y justo a los intereses públicos basados en los términos de referencia y no oscuros, alternativos, indeterminables e invaldables, puesto que de esta manera se desnaturaliza el objeto del instituto licitador y propician confabulaciones que nada aportan a



la satisfacción del interés público"⁴.

Igualmente, en la sección de Condiciones Generales del pliego electrónico encontramos los términos básicos aplicables a todos los procedimientos de selección de contratista que, en su punto 19, se dice:

19. PROPUESTAS ALTERNATIVAS INDETERMINADAS, CONDICIONADAS O

La entidad contratante rechazará las propuestas condicionadas, alternativas o indeterminadas, una vez que la Comisión Verificadora o Evaluadora haya rendido su informe técnico.

b. Aclaración a la propuesta del adjudicatario.

Ahora bien, la entidad en lugar de descartar la propuesta de la empresa Distribuidora G&G Business, por lo que hemos explicado, valoró la misma, y decidió beneficiarla con la adjudicación el 24 de abril de 2025.

Antes de continuar no podemos dejar de mencionar que, para el 25 de marzo de 2025 (antes de la adjudicación), el hoy recurrente remitió unas observaciones a la entidad que corren a foja 440 del expediente administrativo, no obstante, no consta publicada en “PanamaCompra”, veamos un extracto:

*La presente es para extenderle un cordial saludo y a la vez informarle que como parte interesada y coadyuvando en la verificación de las propuestas aportadas para el acto público No. **2025-1-40-00-08-CM-000314**, hemos observado que la empresa DISTRIBUIDORA G&G BUSINESS que ofertó el precio más bajo, en el renglón No. 5 (Madera cedro espino en tucas (tablones) 10 pulgadas x 12 pulgadas x 8 pies de largo) **por error repitió** en las especificaciones del proveedor las especificaciones del comprador del renglón No. 4 (Tabla de madera cedro espino 1 pulgada x 12 pulgada x 8 pies de largo) razón por la cual el precio unitario y subtotal del renglón No. 5 **está muy por debajo** del valor que realmente correspondería, por este error la empresa modificó el pliego de cargos en el renglón No. 5 y no cotizó lo requerido por la entidad en este renglón.*

Siguiendo este hilo, se observan comunicaciones mediante correo electrónico entre la entidad y Distribuidora G&G Business, visibles de foja 441 a 450, que comprueban que la entidad solicitó varias aclaraciones a la empresa respecto de las confusiones que presentaba su propuesta.

En ese sentido, es importante ubicar la última aclaración remitida por el proponente el 21 de abril de 2025, visible a foja 449 del expediente administrativo:

Nuestra empresa asume el monto ofertado en el portal y nuestro desglose de precios se mantiene, ya que según el renglón N°5, es notorio que existió una equivocación por parte nuestra. Sin embargo, nos mantenemos en pie con la adjudicación para que puedan recibir el material solicitado según las especificaciones técnicas del pliego de cargos (se entregaran maderas específicamente: Cedro Espino renglones 4 y 5). hemos realizado el ajuste del 7% perteneciente al renglón No14 (aguarrás) sin que exista una variación del monto propuesto. También aclaramos que en el renglón N°4 el producto que se entregara en su momento serán TABLA DE MADERA CEDRO ESPINO 1" x 12" x 8 PIES. Para ello adjuntamos desglose actualizado con las observaciones señaladas.

En lo concerniente a estas aclaraciones, si bien es cierto el Decreto Ejecutivo 439 de 2020 en su artículo 84 permite solicitarlas, a su vez esta normativa establece rigurosas limitaciones entre las que podemos destacar para este preciso caso, la prohibición de la distorsión del “objeto contractual”.

⁴ Ver Sentencia de 8 de junio de 2007 Acción Contencioso Administrativa, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente Jacinto Cárdenas.



Ahora bien, la empresa Distribuidora G&G Business en la misiva señalada dejó entrever que existió un posible error de escritura en el tipo de madera ofrecida, y que, se compromete a entregar la madera requerida en el pliego.

Ante esto, no podemos obviar que esto no se trata de un simple cambio de nombre en el formulario, lo cierto es que, la madera de “Pino” y la de “Cedro Espino” provienen de especies forestales diferentes, por lo que, al hacer esta aclaración definitivamente se distorsionó lo que inicialmente ofertó el adjudicatario, en palabras llanas estamos hablando de una modificación de la propuesta para los renglones 4 y 5, situación que no puede dejar de tener en cuenta este Tribunal.

En ese sentido, es evidente que la aclaración solicitada por la entidad se hizo al margen de lo que realmente expresa nuestro decreto, y, por ende, se perdió el objetivo y se distorsionó el objeto y la competencia justa. Estos aspectos confirman que esta propuesta no debió ser valorada para la adjudicación.

c. Diferencias significativas en el tipo de madera.

Según lo indicado, este Tribunal concluye que se distorsionó el objeto contractual con esta aclaración. Ello sustentado en la opinión de los profesionales del Ministerio de Ambiente⁵, quienes aclararon que, en un espectro amplio que la madera el “Pino” es moderadamente más liviana, de coloración clara, de textura media áspera, de grano recto, fácil de trabajar para la maquinaria, aunque la resina puede causar inconvenientes, fácil de clavar unir, y tornear, si está libre de resina.

Sin embargo, el “Cedro Espino” (*Bombacopsis quintana*), por su baja resistencia mecánica no es apta como madera estructural, sino para molduras, paneles interiores y **ebanistería**; madera fácil de trabajar, aserrar, **con una parte central que tiene una duración media alta ante la pudrición.**

Y estas diferencias cohesionan en el precio del mercado, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente cobra en concepto de servicios técnicos para el “Pino” un valor de B/.15.00 por metro cubico, y por el “Cedro Espino” un valor de B/.20.00 por metro cubico. Con esto se puede colegir que le asiste virtualmente la razón al recurrente al indicar que, el precio ofrecido por la empresa Distribuidora G&G Business estaba debajo del rango, debido al producto ofrecido, siendo una competencia injusta.

d. Nuevo análisis de la entidad

Además, debemos tomar como sustento el nuevo análisis confeccionado por por Ceferino Espino, jefe de Taller de Ebanistería; y, María Marcucci R., subjefa de Talleres de Producción y Adaptación Laboral, quienes, entre otras cosas, pudieron identificar y explicar la diferencia significativa entre la madera ofrecida por el adjudicatario y la solicitada en el pliego de cargos, de esta manera:

**EL DESGLOCE DEL PROPONENTE: TABLA DE MADERA PINO DE 1 PULGADA X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO
MARCA GENERICA FABRICANTE CONSTRUHOME, PAIS DE ORIGEN CHINA GARANTIA 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA
NO OFERTA LA CLASE DE MADERA QUE SOLICITA LA ENTIDAD EN EL PLIEGO DE CARGO**

⁵ Ver Prueba de Informe de Ministerio de Ambiente de foja 081 a 082 del expediente jurídico.



RENGLON 5 EN PLIEGO DICE: MADERA CEDRO ESPINO EN TUCAS (TABLONES) DE 10 PULGADAS X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO
EL DESGLOCE DEL PROPONENTE: TABLA DE MADERA PINO DE 1 PULGADA X 12 PULGADAS X 8 PIES DE LARGO
MARCA GENERICA FABRICANTE CONSTRUHOME, PAIS DE ORIGEN CHINA GARANTIA 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA
NO OFERTA LA CLASE DE MADERA QUE SOLICITA NI LA MEDIDA CORRESPONDE A LO QUE SOLICITA LA ENTIDAD EN EL PLIEGO DE CARGO
OBSERVACION: LA DIFERENCIA ENTRE MADERA DE PINO Y CEDRO ESPINO CONSISTE EN LA CALIDAD DE LA MADERA
EL CEDRO ESPINO ES UTILIZADO EN UN 85 % DE TODOS LOS PRODUCTOS QUE SE CONFECCIONAN EN EL TALLER DE EBANISTERIA DEL IPHE, POR SU FACIL MANEJO, DURABILIDAD Y RESISTENCIA A LA POLILLA Y COMEJEN. EN CAMBIO LA MADERA DE PINO ESTA LIMITADA SU UTILIDAD A MUEBLES, MENOS DURABLE, MENOR CALIDAD Y SE COMPLICA LA FABRICACION CON LA MISMA DEBIDO A SU NATURALEZA FISICA Y ESTA NO ES RESISTENTE A LA POLILLA Y MENOS AL COMEJEN, YA QUE LA MADERA SE ALMACENA POR UN PERIODO HASTA AGOTAR EXISTENCIA.

Por otro lado, expusieron que, el adjudicatario, incluyó ITBMS para el renglón 14 de su desglose de precio “AGUARRAS”, y este producto por mandato de ley está exento de impuestos, en ese sentido, explicaron que al restar el impuesto el precio de la propuesta se distorsionaría haciéndola una propuesta indeterminada.

Con lo expuesto, es evidente que, existen elementos suficientes que prueban el incumplimiento de la propuesta adjudicada, ergo, es deber del Tribunal revocar la decisión adoptada, y proseguir con el examen de las siguientes propuestas, incluyendo la del recurrente.

2. Análisis de la propuesta Empresas Barú (segundo mejor precio).

Al realizar el examen integro de la segunda con el mejor precio, pareciera que superficialmente cumplió los requisitos formales exigidos por la entidad para este acto público.

Estos fueron los documentos formales presentados por el recurrente:

- | | |
|---|---|
| ✓ Cedula de Identidad Personal. | ✓ Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad. |
| ✓ Paz y Salvo de Renta. | ✓ Pacto de Integridad. |
| ✓ Paz y Salvo de Cuota Obrero Patronal. | ✓ Formulario de Desglose de precios (con los materiales solicitados). |
| ✓ Aviso de Operación. | |
| ✓ Incapacidad para contratar | |

No obstante, en el desarrollo de la nueva Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas⁶, los profesionales exhibieron un incumplimiento en lo propuesto por esta empresa en lo concerniente al renglón 7 “Lija Amarilla No.220 unidad de medida “Rollo, nueva verificación producto de la Medida Previa emitida mediante Resolución No.019-2025-Pleno/TACP de 5 de junio de 2025 (Media Previa).

Y es que, tal como lo indica la entidad en el nuevo análisis, al revisar minuciosamente lo propuesto por esta empresa para el renglón 7, se denota que se esta ofertado una unidad de medida distinta a la del pliego, y prueba de ello, es la aclaración que el propio recurrente plasmó en su oferta “NOTA: PROPONEMOS LIJA EN PLIEGOS 9”X 11” (Paq. De 50 u).

En vista de esta inconsistencia, los profesionales idóneos, dijeron:

AMPLIACION DESCRIPTIVO DEL PLIEGO DE CARGO CON REFERENCIA A LO PROPUESTO EN EL DESGLOCE DE PRECIOS
RENGLON 7 EN EL PLIEGO DICE LIJA AMARILLA N°220 UNIDAD DE MEDIDA: ROLLO
EL DESGLOCE DEL PROPONENTE LIJA AMARILLA N° 220 MARCA NORTON CASA PRODUCTORA NORTON PAIS DE ORIGEN BRASIL GARANTIA 1 AÑO POR DESPERFECTO DE FABRICA **NOTA: PROPONEMOS LIJA EN PLIEGOS 9” X 11” (Paq. De 50 u)**
Debido a que el proponente EMPRESA BARU, quien presentó el segundo precio más bajo, no cumplió con los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de cargos, se procederá a verificar al proponente PROVEEDORA GENERAL DE PANAMA, quien presentó la oferta con el tercer precio más bajo; de acuerdo a lo establecido en 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.

⁶ Ver nueva evaluación, específicamente la foja 102 del expediente jurídico.



Compartimos lo expuesto, en vista que las unidades de medidas son notoriamente diferentes, en ese sentido, pudiera ser que la unidad medida propuesta por el actor no cumpla con la capacidad de rendimiento (demanda) de la entidad, ya que es sabido que las lijas en pliego son hojas pre-cortadas, y el rollo es una especie de banda que puede ser cortada a medida de la utilización.

Bajo esa premisa, el Estado no puede obligarse (en contrato) con proponentes que establezcan condicionantes en el contenido de sus propuestas, tal como es el caso para el renglón 7 en el que la empresa advirtió que lo que podían entregar era “Lijas en pliegos (paq. De 50 u), obviando lo detalles que previamente la entidad colocó en el pliego de cargos, y a su vez tratando de imponer una nueva negociación Estado-particular, es decir, tratando de contratar con términos diferentes a los ya preestablecidos, veamos:

7	Clasificación del Producto	Papeles de lija	
	Especificación del comprador	LIJA AMARILLA NO. 220	
	Cantidad Solicitada	1 Rollo	
Especificaciones del Proponente		Cantidad Propuesta	Pre
LIJA AMARILLA NO. 220		1 Rollo	
Marca: Norton			
Casa productora: Norton			
País de origen: Brasil			
Garantía: 1 año por defecto de fabrica			
Nota: Proponemos Lija en pliegos 9" x 11" (Paq. de 50u)			

En suma, existe una contradicción en la cantidad propuesta y la nota que hace el recurrente, lo que propició que esta propuesta raye en los limites de la indeterminación, al no ubicar realmente la forma en que será presentada la lija.

Todo lo expuesto devela que la propuesta de Empresa Barú tampoco reúne todos los requisitos que fueron exigidos en el pliego de cargos, por lo que, corresponde revocar la adjudicación proferida a través de la Resolución No.012 del 24 de abril de 2025 y continuar con nuestro escrutinio.

3. Análisis de la propuesta Proveedora General de Panamá, S.A. (tercer mejor precio).

Continuando con nuestro estudio, y ciñéndonos a los parámetros del artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, se pudo comprobar en primera instancia que, este proponente aportó cabalmente los documentos a presentar junto con la propuesta, es decir: Cédula de Identidad Personal, Paz y Salvo de Renta, Paz y Salvo de Cuota Obrero Patrona, Aviso de Operación, Incapacidad para contratar, Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad, Pacto de Integridad.

Igualmente presentó en regla el otro requisito solicitado por la entidad que es el “Desglose de Precio” en el cual debía constar todos los artículos requeridos con sus especificaciones técnicas. Este Tribunal pudo constatar este desglose describe cada uno de los elementos que necesita la entidad.

No podemos dejar de mencionar que, esta decisión además se respalda en la nueva Acta de Revisión de Requisitos y Especificaciones Técnicas de 11 de junio de 2025 suscrita por los profesionales del IPHE, quienes, basándose en aspectos



científicos, técnicos y objetivos, revisaron la propuesta de Proveedora General de Panamá, S.A., y corroboraron que esta reunía todos los requisitos solicitados en el pliego, veamos:

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
1	CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE PROPONENTE	✓	[Colocar gancho, si no cumple]	[Justificar porque no cumple]
2	PODER DE REPRESENTACION EN EL ACTO PUBLICO	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA -DGI	✓		
4	PAZ Y SALVO DE CUOTA OBRERO PATRONAL CSS	✓		
5	DECLARACION JURADA DE LAS MEDIDAS DE RETORSION	✓		
6	AVISO DE OPERACIONES	✓		
7	CARTA DE ADHESION A PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD	✓		
8	PACTO DE INTEGRIDAD	✓		
	REQUISITOS OBLIGATORIOS EN EL PLIEGO DE CARGO "OTROS REQUISITOS"			
1	FORMULARIO DE DESGLOCE DE PRECIOS	✓		

El proponente, **PROVEEDORA GENERAL DE PANAMA** cumplió con todos los requisitos solicitados con el proceso de Compra Menor de selección de contratista No.2025-1-40-00-08-CM-000314 para Compra de insumos y materiales para el Taller de Ebanistería Para dar fe de lo actuado por esta Entidad, se suscribe la presente Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas, dado en la Ciudad de Panamá, a los once días del mes de junio de 2025.

Fundamento legal: Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. 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.

4. Decisión del Tribunal

Por todo lo antes mencionado y con apego a la estricta legalidad del examen de las propuestas presentadas, la propuesta de Proveedora General de Panamá, S.A., (tercera con mejor precio) se encuentra dentro del precio de referencia, cumple con todos los requisitos, y que la regulación establece que en la contratación menor se verificará primero la oferta con el precio más bajo, y si está no cumple con los requisitos, se debe por imperio de ley, verificar bajo los mismos parámetros la segundo con mejor precio y así sucesivamente, y así el Tribunal lo realizó en esta decisión⁷.

Ahora bien, según se infiere de la valoración realizada, el centro de la controversia se ha circunscrito al cumplimiento de aspectos estrictamente técnicos; para lo cual, por medio del dictamen de la entidad reguladora de la importación y distribución de este tipo de materia prima (la madera), se ha develado las falencias en la valoración del examen realizado por el IPHE.

Por lo ya expuesto, esta Colegiatura es de la opinión que lo procedente es **revocar** el acto administrativo impugnado y restablecer el derecho vulnerado a la propuesta de **Proveedora General de Panamá, S.A.**, participante del acto público y propuesta con el mejor tercer precio, 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:

⁷ Ver artículo 94, Decreto 439 de 2020, mediante el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.



“**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”. (La negrita 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 del Cuadro de Cotización No. 012 de 24 de abril de 2025, proferido el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), mediante el cual se adjudicó el Acto Público de Selección de Contratista para la Contratación Menor, No.2025-1-40-00-08-CM-000314, a la empresa **Distribuidora G&G Business**.

SEGUNDO: RESTABLECER EL DERECHO VULNERADO, EN EL SENTIDO DE ADJUDICAR el Acto Público de Selección de Contratistas para la Contratación Menor No. 2025-1-40-00-08-CM-000314, a **Proveedora General de Panamá, S.A.**, por la suma de treinta y dos mil noventa balboas con cincuenta y siete centavos (B/.32, 090.57) por cumplir con el pliego de cargos.

TERCERO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No.004713 expedido por el Global Bank el 6 de mayo de 2025, por la suma de cuatro mil setecientos ochenta y cuatro balboas (B/.4,784.00), según Diligencia de Consignación No. 043-2025 de 06 de mayo de 2025, que reposa a folio 030 del expediente del Tribunal.

CUARTO: DEVOLVER al Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), el expediente administrativo, remitido a través de la Nota No.188-2025/AL de 19 de mayo de 2025, conformado por cuatrocientas setenta y seis (476) fojas útiles (ver de foja 053 del expediente jurídico).

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.

SÉPTIMO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.052-2025, 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 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, y Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo aplicable.

Notifíquese y Cúmplase,


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


LUIS MARISCAL
Magistrado

[F] NOMBRE LEE DUQUE KATHIA
KERIMA - ID 8-383-544
Firmado digitalmente por [F] NOMBRE LEE DUQUE KATHIA
KERIMA - ID 8-383-544
Fecha: 2025.06.17 14:13:03 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

