



REPÚBLICA DE PANAMÁ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 156-2025

RECORRENTE: PREMIUM GRAINS, S.A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotizaciones N°1001079536 de 28 de agosto de 2025, por el cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por contratación menor N°2025-1-10-01-08-CM-016280, emitido por la CAJA DE SEGURO SOCIAL.

MAGISTRADA PONENTE: KATHIA LEE DUQUE

RESOLUCIÓN No.155-2025-PLENO/TACP de 26 de septiembre de 2025 (Decisión)

CONSIDERANDO:

Que, el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, regula la Contratación Pública en Panamá; en su artículo 146 crea el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República, el cual tiene competencia privativa para conocer en única instancia del Recurso de Impugnación contra cualquier acto de adjudicación, 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.

De igual forma, el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, en sus artículos 238 al 246, establece el procedimiento para la tramitación del Recurso de Impugnación y reglamenta la implementación vía electrónica de los procedimientos de selección de contratista en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado "PanamaCompra"; ambas disposiciones legales amparadas en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá.



I. ANTECEDENTES:

El Estado, debidamente representado para este acto público por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, publicó en el portal electrónico “PanamaCompra”, el día 18 de agosto de 2025, el aviso de convocatoria y el pliego de cargos para que todo comerciante interesado en contratar con el Estado, presentara el día 22 de agosto de 2025 hasta las 10:00 a.m., las propuestas contentivas de toda la documentación necesaria para participar del procedimiento de selección de contratista N°**2025-1-10-01-08-CM-016280**, cuyo objeto contractual es el **“SERVICIO DE MUDANZA DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN SALUD, PARA LOS 19 DIFERENTES DEPARTAMENTOS O COORDINACIONES UBICADOS EN EL EDIFICIO BOLÍVIN, EDIFICIO LAS MARGARITAS EDIFICIO LOS MOSQUETEROS, EDIFICIO DE PLAZA AGORA Y EDIFICIO DE NIKOS TUMBA MUERTO, HACIA CENTRO NACIONAL ESPECIALIZADO EN SALUD Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES “DR. FRANCISCO DÍAZ MÉRIDA”, con un precio de referencia por la suma de TREINTA Y CINCO MIL BALBOAS (B/. 35,000.00).**

Tales ofertas, según los términos de referencia, fueron abiertas el mismo día de la entrega, es decir, el 22 de agosto de 2025 a las 10:01 a.m., de lo cual se dejó constancia en el Acta de Apertura publicada el mismo día, a la 01:08 p.m., esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, siendo recibidas las siguientes propuestas:

Proponente	Precio total de la oferta
Ingeniería Himfra, S. A.	B/. 21,598.35
GRUPO GLOBAL SERVICE	B/. 25,000.00
PREMIUM GRAINS, S.A.	B/. 25,982.24
EIGER CLEANING	B/. 30,495.00
GRUPO MOUGAN LOGISTIC	B/. 33,470.00

De conformidad con el numeral 6 del artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 2022, encontramos publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el 28 de julio de 2025, el “Acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas #1”, en la cual se determina que la segunda oferta de menor precio presentada



por la empresa **GRUPO GLOBAL SERVICE**, cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos, a saber:

PRC-0035



[CAJA DE SEGURO SOCIAL]

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: 28-Agosto-2025

La Entidad Contratante dentro del Acto Público No. 2025-1-10-01-08-CM-016280/ para [SERVICIO DE MUDANZA DE LA DIRECCION EJECUTIVA NACIONAL DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN SALUD, PARA LOS 19 DIFERENTES DEPARTAMENTOS O COORDINACIONES UBICADOS EN EL EDIFICIO BOLIVIN, EDIFICIO LAS MAR], 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 22 De Agosto del 2025 se recibieron las siguientes propuestas:

No.	Proponente	Oferta
1	GRUPO MOUGAN LOGISTIC	B/. 33,470.00
2	PREMIUM GRAINS, S.A.	B/. 25,982.24
3	GRUPO GLOBAL SERVICE	B/. 25,000.00
4	INGENIERIA HIMFRA, S.A.	B/. 21,598.35
5	EIGER CLEANING	B/. 28,500.00

VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Se procedió a verificar la propuesta del proponente [INGENIERIA HIMFRA, S.A], 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 REPRESENTACION EN EL ACTO PUBLICO DE SELECCIN DE CONTRATISTA	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA	✓		
4	PAZ Y SALVO DEL PAGO DE CUOTRA OBRERO PATRONAL A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL	✓		
5	Declaración Jurada de Medidas de Retención	✓		
6	Aviso de Operaciones	✓		
7	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad	✓		
8	Pacto de Integridad	✓		
9	La empresa debe presentar tres (3) certificaciones de los últimos (3) años en donde conste que realiza trabajos de mudanza en el territorio nacional de igual o mayor al monto de B/. 35,000.00		✓	La certificación de UV STORE, S.A. no indica monto
10	La empresa debe certificar que cuenta con personal con	✓		



	experiencia en servicios de mudanzas, la misma debe estar firmada por el representante legal y debidamente notariada.			
11	La empresa debe presentar certificación emitida por un taller reconocido por la autoridad de tránsito y transporte terrestre, donde se indique las condiciones físicas y mecánicas del camión.	✓		
12	La empresa debe presentar listado del personal con nombre y cédula, con lo que garantice la presentación del servicio en el tiempo requerido, la misma debe estar firmada por el representante legal.	✓		

[Utilizar el párrafo siguiente, solamente para verificación de propuesta con el siguiente precio más bajo, si aplica. De no aplicar, borrar este párrafo. Repetir cuantas veces sea necesario, en el caso que el siguiente proponente tampoco cumpla con los requisitos del pliego de cargos.]

Debido a que el proponente INGENIERIA HIMERA, S.A., 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 GRUPO GLOBAL SERVICE, 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	CERTIFICADO DE EXISTENCIA DEL PROPONENTE	✓		
2	PODER DE REPRESENTACION EN EL ACTO PUBLICO DE SELECCION DE CONTRATISTA	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA	✓		
4	PAZ Y SALVO DEL PAGO DE CUOTRA OBRERO PATRONAL A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL	✓		
5	Declaración Jurada de Medidas de Retención	✓		
6	Aviso de Operaciones	✓		
7	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad	✓		
8	Pacto de Integridad	✓		
9	La empresa debe presentar tres (3) certificaciones de los últimos (3) años en donde conste que realizó trabajos de mudanza en el territorio nacional de igual o mayor al monto de B/ 35,000.00	✓		
10	La empresa debe certificar que cuenta con personal con experiencia en servicios de mudanzas, la misma debe estar firmada por el representante legal y debidamente notariada.	✓		
11	La empresa debe presentar certificación	✓		

	emitida por un taller reconocido por la autoridad de tránsito y transporte terrestre, donde se indique las condiciones físicas y mecánicas del camión.			
12	La empresa debe presentar listado del personal con nombre y cédula, con lo que garantice la presentación del servicio en el tiempo requerido, la misma debe estar firmada por el representante legal.	✓		

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 28 días del mes de Agosto 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.

Firma: [Firma]
Nombre: [Nombre]
Cargo: [Cargo]





La **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, luego del trámite correspondiente al procedimiento de contratación menor, emite el **Cuadro de Cotizaciones N°1001079536 de 28 de agosto de 2025**, publicado en el Portal Electrónico "PanamaCompra", el día 28 de agosto de 2025, por el cual se adjudicó el acto público de selección de contratista por contratación menor N°2025-1-10-01-08-CM-016280, al proponente **GRUPO GLOBAL SERVICE**, por la suma de **VEINTICINCO MIL BALBOAS (B/.25,000.00)**.

II. PRESENTACIÓN DE RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

El día 08 de septiembre de 2025, la Licenciada **VERÓNICA AYOUB**, en su condición de apoderada especial de **PREMIUM GRAINS, S.A.**, presentó ante la Secretaría General de esta Colegiatura, escrito de Recurso de Impugnación en contra del **Cuadro de Cotizaciones N°1001079536 de 28 de agosto de 2025**, emitido dentro del acto público de selección de contratista por contratación menor N°2025-1-10-01-08-CM-016280, proferido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**. (Poder y Recurso de Impugnación visibles a fojas 017 a la 023 del expediente del Tribunal).

Que, el recurrente adjuntó al libelo de su Recurso Impugnación su afianzamiento constituido mediante **Fianza de Impugnación FIMI-1230-0 de 03 de septiembre de 2025**, emitida por **ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.**, a orden del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**, teniendo como beneficiarios a **CAJA DE SEGURO SOCIAL / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por un límite máximo de responsabilidad de **TRES MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.3,500.00)**; cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia del acto público, cuya diligencia de consignación reposa a folio 036 del expediente del Tribunal.

III. DESCRIPCIÓN DEL ACTO IMPUGNADO:

El acto atacado lo constituye el **Cuadro de Cotizaciones N°1001079536 de 28 de agosto de 2025**, emitido por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, por medio del cual adjudicó a la empresa **GRUPO GLOBAL SERVICE**, por la suma de **VEINTICINCO MIL BALBOAS (B/.25,000.00)**, el acto público de selección de contratista por contratación menor N°2025-1-10-01-08-CM-016280, a saber:



CAJA DE SEGURO SOCIAL

CUADRO DE COTIZACIONES
(Para Contratación Menor entre 10,000 y 50,000.00)

Cuadro de Cotizaciones No. 1001079536-08-21 del 28 de agosto de 2025

Por el cual se adjudica la Contratación Menor No. 2025-1-10-01-08-CM-016280, para SERVICIO DE MUDANZA DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN SALUD, PARA LOS 19 DIFERENTES DEPARTAMENTOS O COORDINACIONES UBICADOS EN EL EDIFICIO BOLÍVIN, EDIFICIO LAS MAR.

EL LCDO. JOSE DE LEON – SUPERVISOR DE COMPRAS DENSYPs, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

CONSIDERANDO:

Que mediante aviso de convocatoria publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el 18 del mes de agosto del año 2025 se hizo el llamado a los interesados en participar como proponentes, para el Acto Público No. 2025-1-10-01-08-CM-016280, cumpliéndose con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y las normas reglamentarias.

Que el día 22 de agosto de 2025, fueron recibidas por parte de esta Entidad las propuestas para dicho acto público, detalladas en el siguiente cuadro:

PROPUESTAS RECIBIDAS:

Agregar Fila		Eliminar Fila	
No.	Proponente	Oferta Económica	
1	GRUPO MOUGAN LOGISTIC	B/. 33,470.00	
2	PREMIUM GRAINS, S.A.	B/. 25,982.24	
3	GRUPO GLOBAL SERVICE	B/. 25,000.00	
4	INGENIERIA HIMFRA, S. A	B/. 21,598.35	
5	EIGER CLEANING	B/. 28,500.00	

SE DESCARTA EL PROVEEDOR INGENIERIA HIMFRA, S. A., YA QUE NO CUMPLE CON LAS CERTIFICACIONES QUE SE SOLICITO EN EL PLIEGO DE CARGO.

Que conforme al procedimiento se verifico la oferta en atención al menor precio, determinándose que el proponente GRUPO GLOBAL SERVICE además de haber ofertado el menor precio, cumplió con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos y por lo tanto su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

Click here to enter text.

Que por todas las consideraciones descritas previamente y sumado al hecho que a la fecha no se han recibido acciones de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, [o estas ya han sido resueltas a favor de la entidad licitante], el LCDO. JOSE DE LEON – SUPERVISOR DE COMPRAS DENSYPs, en ejercicio de sus facultades legales o delegadas,

RESUELVE:

PRIMERO: Adjudicar el Acto Público No. 2025-1-10-01-08-CM-016280 al proponente GRUPO GLOBAL SERVICE, por la suma de B/.25,000.00.

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

TERCERO: Advertir que contra la presente resolución, podrá interponerse el Recurso de Impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Firma: 
Nombre: LCDO. JOSE DE LEON
Cargo: SUPERVISOR DE COMPRAS DENSYPs



IV. PRETENSIONES DE LA EMPRESA RECURRENTE:

La Licenciada **VERÓNICA AYOUB**, apoderada especial de **PREMIUM GRAINS, S.A.**, sustentó su recurso de impugnación con fundamento en los siguientes hechos:

PRIMERO: Que el ACTA DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS #1 DEL 28 DE AGOSTO DE 2025 indica que el proponente **INGENIERÍA HIMFRA, S.A.**, fue eliminado por no presentar unas de sus certificaciones indicando el monto del trabajo realizado.

9	La empresa debe presentar tres (3) certificaciones de los últimos (3) años en donde conste que realiza trabajos de mudanza en el territorio nacional de igual o mayor al monto de B/.35,000.00	✓	La certificación de UV STORE, S.A. no indica monto
---	--	---	--

Observaciones del proponente **INGENIERÍA HIMFRA, S.A.** del acta

SEGUNDO: El proponente **GRUPO GLOBAL SERVICE** presentó la oferta de menor precio; sin embargo, aportó el certificado de **AMPYME** vencido. Al tratarse de una contratación menor en la que participa una micro o pequeña empresa, corresponde aplicar lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que establece la prevalencia en la adjudicación a favor de las **MIPYMES**. En este sentido, la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.** cumple con todos los requisitos del pliego de cargos y su precio resulta apenas un 3.93% superior al de la propuesta más baja presentada por **GRUPO GLOBAL SERVICE**. Por tal motivo, corresponde que se evalúe en primer término la oferta de **PREMIUM GRAINS, S.A.**, solicitando se realicen las verificaciones pertinentes conforme a la normativa aplicable.

TERCERO: Que el día 28 de agosto de 2025, a las 10:44 a.m., se publicó en el portal PanamáCompra el Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas #1, y ese mismo día, a las 2:29 p.m., se ingresó el Cuadro de Cotizaciones 1001079536 correspondiente al mismo acto. Sin embargo, no se permitió que ninguno de los proponentes presentara observaciones al acta de apertura, lo que constituye una vulneración de los derechos de los oferentes y contraviene los principios que rigen la contratación pública.

CUARTO: Que no se consideró el principio de transparencia, establecido en el artículo 2 de la Ley 22 de 2006, toda vez que no se otorgó un plazo de observaciones al informe técnico previo a la adjudicación, impidiendo a los proponentes ejercer su derecho a señalar posibles inconsistencias o errores en el proceso. Por este motivo, presentamos nuestro reclamo, solicitando que se revisen las actuaciones realizadas y se adopten las medidas necesarias para garantizar la participación plena y la igualdad de condiciones entre todos los oferentes.

QUINTO: Que virtud de las consideraciones expuestas, corresponderá que, frente a las fallas y arbitrariedades de la entidad licitante, quienes recomendaron que el presente Acto público sea adjudicado al proponente **GRUPO GLOBAL SERVICE**, debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos, se proceda dejar sin efecto el **CUADRO DE COTIZACIONES 1001079536, DEL 28 DE AGOSTO DE 2025** Publicada Dentro Del Sistema Electrónico De Contrataciones Públicas "Panamacompra" EL 28 DE AGOSTO DE 2025, mediante se recomienda la adjudicación.



SEXTO: Que la Entidad Licitante ha actuado en contravención de lo establecido en nuestro Ordenamiento Jurídico y corresponderá al DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCION GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS ordenar que se enderece el procedimiento conforme mandata la Ley de Contrataciones Públicas; toda vez, que se han vulnerado los derechos de nuestro representado PREMIUM GRAINS, S.A.

SÉPTIMO: Que el proponente PREMIUM GRAINS, S.A. presentó la totalidad de los documentos requeridos en el pliego de cargos, cumpliendo con las características técnicas exigidas.

OCTAVO: Que la comisión evaluadora no cumplió con lo establecido en el Artículo 90 el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 90. Prevalencia en la adjudicación a favor de las micro y pequeñas empresas. Cuando se realicen actos de contratación menor en los cuales concurren como proponentes, micro o pequeñas empresas y empresas locales, la entidad seleccionará en primer lugar la propuesta presentada por la micro o pequeñas empresas, siempre que esta cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa local. (lo anterior citado de la Ley).

Para los Criterios de Selección en el pliego de cargos describe lo siguiente "En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no MIPYMES; entre las MIPYMES, se deberá escoger a la que ofrezca en menor precio."

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 22 de 2006, que establece la prevalencia en la adjudicación a favor de las micro y pequeñas empresas, y en concordancia con los criterios de selección del pliego de cargos, se reconoce que la empresa PREMIUM GRAINS, S.A. cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego y presenta un precio que no excede en más del 5% la propuesta de menor precio presentada por la empresa local GRUPO GLOBAL SERVICE. Por lo tanto, corresponde otorgar prioridad a la revisión y evaluación de la propuesta de PREMIUM GRAINS, S.A., asegurando el cumplimiento de la normativa vigente y los principios de equidad y promoción de las MIPYMES en las contrataciones menores.

NOVENO: Que, en vista de lo anterior, y conforme a lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, revisado por la Ley 153 de 2020, y el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, se solicita a la Comisión Evaluadora reconsiderar su decisión y proceder con la adjudicación del contrato al proponente PREMIUM GRAINS, S.A., por cumplir a cabalidad con los requisitos y especificaciones del pliego de cargos, y presentar la oferta con el mejor precio, la cual satisface las condiciones técnicas solicitadas, de acuerdo con la ficha técnica presentada.

DÉCIMO: Que es propicio resaltar la vulneración del principio de estricta legalidad y por ende del debido proceso, que regula a los servidores públicos actuar conforme a las reglas del debido proceso en todas las etapas del procedimiento de la Contratación Pública, asegurando así un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista.

DÉCIMO PRIMERO: Que virtud de las consideraciones expuestas, corresponderá que, frente a las fallas y arbitrariedades de la entidad licitante, quienes recomendaron la adjudicación del acto y, que se proceda dejar sin efecto el **CUADRO DE COTIZACIONES 1001079536**, Publicada Dentro Del Sistema Electrónico De Contrataciones Públicas "Panamacompra" EL 28 DE AGOSTO DE 2025, mediante el cual se le adjudica al proponente **GRUPO GLOBAL SERVICE** del acto público.

DÉCIMO SEGUNDO: Que la Entidad Licitante ha actuado en contravención de lo establecido en nuestro Ordenamiento Jurídico y corresponderá a los Honorables Magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ordenar que se enderece el procedimiento conforme mandata la Ley de Contrataciones Públicas; toda vez, que se han vulnerado los derechos de nuestro representado PREMIUM GRAINS, S.A.



Por todo lo anterior, la recurrente peticona a esta instancia que adoptemos las medidas correctivas correspondientes de tal manera que deje sin efecto el **Cuadro de Cotizaciones N°1001079536 de 28 de agosto de 2025**, publicado dentro del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" el 28 de agosto de 2025 y en su defecto se adjudique a **PREMIUM GRAINS, S.A.**, el acto público N°2025-1-10-01-08-CM-016280, para el "**SERVICIO DE MUDANZA DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN SALUD, PARA LOS 19 DIFERENTES DEPARTAMENTOS O COORDINACIONES UBICADOS EN EL EDIFICIO BOLÍVIN, EDIFICIO LAS MARGARITAS EDIFICIO LOS MOSQUETEROS, EDIFICIO DE PLAZA AGORA Y EDIFICIO DE NIKOS TUMBA MUERTO, HACIA CENTRO NACIONAL ESPECIALIZADO EN SALUD Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES "DR. FRANCISCO DÍAZ MÉRIDA"**".

V. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN:

Este Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), mediante la **Resolución N°124-2025/TACP de 9 de septiembre de 2025 (Admisión)**, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos procesales anunciados en los artículos 238, 239, 240 y ss. del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, admitió el Recurso de Impugnación interpuesto por la Licenciada **VERÓNICA AYOUB**, en su condición de apoderada especial de **PREMIUM GRAINS, S.A.**, resolución que fue publicada el día 10 de septiembre de 2025, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", corriéndose traslado del recurso presentado a la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, para que a partir de la notificación de la resolución precitada remitiera a través del portal electrónico "*PanamaCompra*", dentro del término de tres (3) días hábiles, el Informe de Conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto público impugnado.

VI. EXPOSICIONES VERTIDAS EN EL INFORME DE CONDUCTA:

De acuerdo con las constancias procesales del expediente jurídico y del portal "*PanamaCompra*", la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, el día 15 de septiembre de 2025, publicó el Informe de Conducta dentro del cual se hizo un recuento de las actuaciones realizadas por la entidad para el presente acto de selección de contratista.

Por medio de la Nota **DENSYPS-ADMON-COMPRAS-190-2025 de 12 de septiembre de 2025**, recibida en la Secretaría General de este Tribunal, el día 15 de septiembre de 2025, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, remitió a este Tribunal, el expediente administrativo contentivo del acto público de selección de contratista



por contratación menor N°**2025-1-10-01-08-CM-016280**, el cual consta de un (1) tomo con 245 fojas útiles.

VII. ALEGACIONES DE TERCEROS:

Dentro del término procesal oportuno de conformidad con el artículo 157 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, el día 16 de septiembre de 2025, la empresa **GRUPO GLOBAL SERVICE**, presentó alegaciones de terceros en interés particular, tal y como consta en el expediente jurídico (visible de foja 058 a foja 063), así como en el portal electrónico "PanamaCompra".

VIII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL:

De conformidad con lo establecido en los artículos 157 y 159 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso.

Conocida la pretensión de la empresa recurrente, teniendo presente la resolución impugnada, en conjunto con el contenido de la documentación del acto público recurrido, este Tribunal entra a resolver lo que en derecho corresponde, no sin antes realizar una verificación de la actuación llevada a cabo por, la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, como entidad licitante, a fin de determinar si se realizó dentro del marco de la ley para posteriormente proceder a tomar la decisión que desate la controversia planteada.

1. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS REALIZADAS POR LA ENTIDAD LICITANTE:

Este Tribunal Colegiado, en la búsqueda de la verdad material y procesal con el propósito de desatar la controversia planteada por la recurrente, procede a verificar la actuación realizada por la entidad licitante en el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa.

En primer lugar, lo pertinente es verificar el pliego de cargos, su contenido y descripción del objeto contractual, lo cual reviste de vital importancia puesto que guarda relación con los principios que rigen los procesos de selección de contratista y que garantizan la participación en igualdad por parte de los proponentes. Esto tiene que ver no solamente con el respeto al principio del debido proceso, sino también con las reglas de transparencia que rigen los contratos que celebran las entidades y se desarrollan dentro del marco del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Tenemos que, el procedimiento de selección de contratista es una contratación menor, establecida en el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre



de 2020, el cual permite de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios y obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Aunado, debemos tomar en cuenta lo que dispone el artículo 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual indica que en las contrataciones menores se promoverá la participación del mayor número de empresas locales, siempre que sean personas naturales de nacionalidad panameña o personas jurídicas que cumplan con los numerales 1, 2 y 3 del artículo 11 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, y por tanto se adjudicará atendiendo lo establecido en los artículos 88, 89, y 90 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, con relación a la adjudicación en favor de las MIPYMES y de las empresas locales; y en su defecto, al proponente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Es obligación del Colegiado atendiendo los postulados de transparencia, el motivar en forma detallada y precisa los actos administrativos que expide, con ocasión de la actividad recursiva que se desarrolla en sus estrados, así pues, nos atañe analizar cada una de las piezas procesales que se encuentran en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en contraste con los argumentos esgrimidos por las partes, a fin de resolver la presente encuesta jurídica.

Por consiguiente, al observar que no existe ningún vicio o pretermisión que impida el conocimiento del fondo del recurso de impugnación, este Tribunal procede a realizar el análisis de las diversas etapas que llevaron a la entidad a la decisión tomada mediante el **Cuadro de Cotizaciones N°1001079536 de 28 de agosto de 2025**, con la finalidad de emitir un pronunciamiento cónsono y en derecho, respecto a lo que aquí corresponde y a ello nos avocamos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 159 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, esta Colegiatura procede a resolver el fondo del presente recurso, siendo competente para conocer de aquellos recursos de impugnación en contra de los actos de adjudicación emitidos por las entidades en los procedimientos de selección del contratista, teniendo en cuenta que el objeto del debate versa sobre aspectos estrictamente jurídicos.

Es de lugar resaltar que este Tribunal, en reiteradas ocasiones ha sostenido el criterio de que el pliego de cargos es el documento rector dentro de los



procedimientos de selección de contratista, es ley entre las partes, por consiguiente, es de obligatorio cumplimiento para todos los que se encuentran sujetos a estas reglas, por ende, el mismo no puede ser vulnerado de ninguna manera por los proponentes que participan en un acto de selección de contratista.

Así tenemos que, la entidad realizó la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "*PanamaCompra*" del Acta de Apertura de las Propuestas además, la unidad gestora de la entidad licitante publicó la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones técnicas exigidos en el pliego de cargos, lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, que indica lo siguiente:

"Artículo 94. Contrataciones menores que se superen los diez mil balboas (B/.10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/. 10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) se procederá de la forma siguiente:

6. En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad **deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.**" (el subrayado y la negrita es del Tribunal).

Para este acto público la modalidad de adjudicación sería global y como criterio de selección se estableció que sería adjudicada al oferente que propusiera el precio más bajo y que a la vez cumpliera con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

En ese orden de ideas, observamos que, dentro del procedimiento llevado a cabo por la entidad licitante, se publicó el documento denominado "**ACTA DE REVISIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS**" al desplegar el documento PDF adjunto, el mismo contiene el documento suscrito por el Jorge Batista, Analista de Compras, en el cual únicamente se limitó a indicar lo que se puede leer en la siguiente imagen:



[CAJA DE SEGURO SOCIAL]

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: 28-Agosto-2025

La Entidad Contratante dentro del Acto Público No. 2025-1-10-01-08-CM-016280/ para [SERVICIO DE MUDANZA DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN SALUD PARA LOS 19 DIFERENTES DEPARTAMENTOS O COORDINACIONES UBICADOS EN EL EDIFICIO BOLÍVIN, EDIFICIO LAS MAR], 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 22 De Agosto del 2025 se recibieron las siguientes propuestas:

No.	Proponente	Oferta
1	GRUPO MOUGAN LOGISTIC	B/.33,470.00
2	PREMIUM GRAINS, S.A	B/.25,982.24
3	GRUPO GLOBAL SERVICE	B/.25,000.00
4	INGENIERIA HIMFRA, S.A.	B/.21,598.35
5	EIGER CLEANING	B/.28,500.00

VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Se procedió a verificar la propuesta del proponente [INGENIERIA HIMFRA, S.A], 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 REPRESENTACION EN EL ACTO PUBLICO DE SELECCIN DE CONTRATISTA	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA	✓		
4	PAZ Y SALVO DEL PAGO DE CUOTRA OBRERO PATRONAL A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL	✓		
5	Declaración Jurada de Medidas de Retorsión.	✓		
6	Aviso de Operaciones.	✓		
7	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad	✓		
8	Pacto de Integridad	✓		
9	La empresa debe presentar tres (3) certificaciones de los últimos (3) años en donde conste que realizo trabajos de mudanza en el territorio nacional de igual o mayor al monto de B/. 35,000.00		✓	La certificación de UV STORE, S.A. no indica monto
10	La empresa debe certificar que cuenta con personal con	✓		





	experiencia en servicios de mudanzas, la misma debe estar firmada por el representante legal y debidamente notariada.			
11	La empresa debe presentar certificación emitida por un taller reconocido por la autoridad de tránsito y transporte terrestre, donde se indique las condiciones físicas y mecánicas del camión.	✓		
12	La empresa debe presentar listado del personal con nombre y cédula, con lo que garantice la presentación del servicio en el tiempo requerido, la misma debe estar firmada por el representante legal.	✓		

[Utilizar el párrafo siguiente, solamente para verificación de propuesta con el siguiente precio más bajo, si aplica. De no aplicar, borrar este párrafo. Repetir cuantas veces sea necesario, en el caso que el siguiente proponente tampoco cumpla con los requisitos del pliego de cargos.]

Debido a que el proponente INGENIERIA HIMERA, S.A., 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 GRUPO GLOBAL SERVICE, 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	CERTIFICADO DE EXISTENCIA DEL PROPONENTE	✓		
2	PODER DE REPRESENTACION EN EL ACTO PUBLICO DE SELECCION DE CONTRATISTA	✓		
3	PAZ Y SALVO DE RENTA	✓		
4	PAZ Y SALVO DEL PAGO DE CUOTRA OBRERO PATRONAL A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL	✓		
5	Declaración Jurada de Afiliación de Retención	✓		
6	Aviso de Operaciones	✓		
7	Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad	✓		
8	Pacto de Integridad	✓		
9	La empresa debe presentar tres (3) certificaciones de los últimos (3) años en donde conste que realizó mudanzas en el territorio nacional de igual o mayor al monto de B/. 35,000.00	✓		
10	La empresa debe certificar que cuenta con personal con experiencia en servicios de mudanzas, la misma debe estar firmada por el representante legal y debidamente notariada.	✓		
11	La empresa debe presentar certificación	✓		

	emitida por un taller reconocido por la autoridad de tránsito y transporte terrestre, donde se indique las condiciones físicas y mecánicas del camión			
12	La empresa debe presentar listado del personal con nombre y cédula, con lo que garantice la presentación del servicio en el tiempo requerido, la misma debe estar firmada por el representante legal.	✓		

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 [28] días del mes de [Agosto] 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.

Firma: Jorge Batista
Nombre: [Jorge Batista]
Cargo: [Analista de Compras]



Tenemos que, el presente proceso, tiene su génesis en el acto público de selección de contratista por contratación menor N°2025-1-10-01-08-CM-016280, cuyo objeto contractual es el “SERVICIO DE MUDANZA DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN SALUD, PARA LOS 19 DIFERENTES DEPARTAMENTOS O COORDINACIONES UBICADOS EN EL EDIFICIO BOLÍVIN, EDIFICIO LAS MARGARITAS EDIFICIO



LOS MOSQUETEROS, EDIFICIO DE PLAZA AGORA Y EDIFICIO DE NIKOS TUMBA MUERTO, HACIA CENTRO NACIONAL ESPECIALIZADO EN SALUD Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES “DR. FRANCISCO DÍAZ MÉRIDA”,

a través del cual la entidad llevó a cabo el día 22 de agosto de 2025, el acto de recepción y apertura de propuestas del acto público en mención, cuyo precio de referencia es de **B/.35,000.00**, en el cual se recibieron las propuestas descritas en la siguiente forma:

Proponente	Precio total de la oferta
Ingeniería Himfra, S. A.	B/. 21,598.35
GRUPO GLOBAL SERVICE	B/. 25,000.00
PREMIUM GRAINS, S.A.	B/. 25,982.24
EIGER CLEANING	B/. 30,495.00
GRUPO MOUGAN LOGISTIC	B/. 33,470.00

Es válido tener en cuenta que en materia de contrataciones públicas la entidad licitante es quien elabora las reglas contenidas en el Pliego de Cargos, y así lo dispone la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, en su artículo 2 numeral 36, que dice:

“36. Pliego de cargos. Conjunto 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. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones. En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquier condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho.”

Esto en asocio con lo establecido en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 Capítulo V Estructuración del pliego de cargos, artículo 39 el cual a la letra reza 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. ...
2. Los requisitos para participar en el respectivo procedimiento de selección de contratista.
3. ...
4. Las condiciones y la calidad de los bienes, las obras o los servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.
5. Los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes.
6. ...
7. ...
8. Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.
9. ...”



Por esta razón, las normas en materia de contrataciones públicas son claras al indicar que la actividad de la Administración debe estar circunscrita, en primer orden, en el establecimiento de **reglas objetivas, justas, claras y completas** que permitan la confección de ofertas de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

En consecuencia, tomando en consideración lo señalado en los artículos anteriormente citados, colegimos que la entidad licitante al momento de planear la elaboración de pliego de cargos discrecionalmente tiene la potestad de diseñar múltiples mecanismos de control de ejecución a fin de garantizar la calidad de las prestaciones ofrecidas por el proponente adjudicatario.

En ese mismo orden de ideas encontramos lo señalado en la doctrina administrativa por **GONZÁLEZ LÓPEZ**¹, “Los pliegos deben incorporar requisitos objetivos necesarios para participar; definir reglas objetivas justas, **claras** y completas que aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierto del proceso; **definir con precisión las condiciones** y calidades de los bienes, obras y servicios requeridos; no incluir condiciones o exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de responsabilidad de la información suministrada por la entidad; **definir reglas que no induzcan a error a los proponentes**; impedir la formulación de ofertas de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad; definir el plazo para la liquidación del contrato, y finalmente no disponer de renunciaciones a reclamaciones por los hechos antes enunciados”. Siendo de esta manera que “entre los requisitos de habilitación o de rechazo de las ofertas y de ponderación existirán unos relacionados con el objeto del proceso, características y modalidades para su prestación, y otros relacionados con la idoneidad del oferente, según se trate de licitación, selección abreviada o concurso de méritos”.

Así las cosas, queda de manifiesto que las modificaciones establecidas a la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenadas por la Ley 153 de 2020, dispone la obligatoriedad por parte de las entidades licitantes respecto a la exigencia de los requisitos antes mencionados, los cuales por su condición de mínimos obligatorios deben formar parte de cualquier procedimiento de selección de contratista al momento de su convocatoria.

Por lo que, debe quedar claro que todas las entidades convocantes de un determinado acto de selección de contratista, guardan una discrecionalidad técnica en la configuración del pliego de cargos, sin embargo, al momento de la revisión por este Tribunal de dichas cláusulas o pautas dadas a los ofertantes, esta

¹ **GONZÁLEZ LÓPEZ**, Edgar, “El pliego de condiciones en la Contratación Estatal”, la reforma consagrada en la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, Primera edición, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2010, págs. 189-190



Colegiatura de acuerdo a la Legislación Vigente ostenta el control en sede administrativa para evaluar la observancia y estricta aplicación de las normas sobre contrataciones públicas, sobre la actuaciones *pre-contractuales* realizadas por parte de las distintas entidades licitantes.

En este sentido, las entidades apoyadas en el principio de razonabilidad tienen amplia libertad para configurar el negocio, lo que se plasma en el pliego de cargos y en los términos de referencia. Es así como las entidades licitantes, dentro de su amplia discrecionalidad, definen aspectos múltiples del futuro negocio, como el bien o servicio a contratar y el perfil de las personas naturales o jurídicas que ofertarán, de acuerdo con razones de estricta conveniencia, pero no a la arbitrariedad.

Siendo así, encontramos que la estructuración del pliego de cargos realizada por la entidad licitante se encuentra conforme en lo que a derecho corresponde respetando el debido proceso y permitiendo la igualdad de los proponentes, al observar que el recurso de Impugnación incoado nace a raíz de la disconformidad de la recurrente en cuanto a la decisión tomada por la entidad licitante al adjudicarle a la empresa **GRUPO GLOBAL SERVICE**.

SOBRE LOS CARGOS DE INJURICIDAD PLANTEADOS POR LA RECURRENTE:

a. Supuesto error de la entidad al verificar la propuesta de GRUPO GLOBAL SERVICE: La recurrente señala que, su disconformidad con el acto impugnado radica en que la entidad adjudicó el acto público basandose en que la propuesta de la empresa **GRUPO GLOBAL SERVICE**, es la segunda oferta de menor precio y cumple a satisfacción con todos los requerimientos y especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos, sin embargo, dejando de lado el hecho de que la empresa beneficiada con la adjudicación presento un Certificado de Constancia de Inscripción al Registro Empresarial de AMPYME, el cual no se encuentra vigente.

Con respecto a la disconformidad sobre la vigencia de la certificación de AMPYME, por parte de la proponente **GRUPO GLOBAL SERVICE**, lo primero que debemos dejar claro es que el mencionado documento no es un requisito habilitante exigido por el pliego de cargos, ni por las leyes complementarias, para gozar de la adjudicación de un procedimiento de selección de contratista, sino más bien un parámetro para que la entidad escoja a un proponente en particular en razón de la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas, que el Estado debe promover en las contrataciones menores, en virtud del artículo 57 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 positiva, como un elemento de prevalencia cuando se está frente a una proponente no mipyme de menor precio.



Teniendo esto en mente, y en rigor de lo que la disposición legal de compras públicas nos demanda y su reglamentación, al encontrarnos ante un procedimiento de selección de contratista bajo la modalidad de contratación menor, y aplicando el concepto de la prevalencia, debemos hacer el examen de la oferta de menor precio, siempre y cuando no existan mipyme participando.

Este no es el caso, dado que, tanto la empresa **GRUPO GLOBAL SERVICE**, como **PREMIUM GRAINS, S.A.**, han demostrado encontrarse en esa situación que la ley reconoce; por tanto, no cabe el examen porcentual que la normativa describe para justipreciar los documentos de obligatoria observancia que darán cabida a la adjudicación del acto público que nos ocupa. Ambas proponentes son mipyme, lo que significa que, no es válido el análisis del factor prevalencia para los efectos de la selectividad de la oferta que beneficie al Estado panameño.

Ahora bien, de acuerdo con la sustentación de la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, la empresa adjudicataria **GRUPO GLOBAL SERVICE**, no se encuentra bajo el supuesto de micro, pequeña y mediana empresa, por cuanto la certificación aportada no se encuentra vigente. En ese sentido, y luego de escudriñar el instrumento probatorio respectivo, no se concluye que no goce del valor probatorio preciso, toda vez que la documentación entregada para su examen, no señala la vigencia de este, solamente indica la fecha de emisión y no de su caducidad, tal y como podemos observar en la siguiente imagen:

ampyme
AUTORIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

**Constancia de Inscripción
Registro Empresarial**
(Ley 33 de Julio de 2000 - Artículo 11)

Fecha de Inscripción: 27 de Junio de 2012

Representante Legal: RIGOBERTO RAUL DEL CID CAMARGO **Cédula:** 3-119-200

R.U.C: 1207338-1-583528 DV28 DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2007
Nombre de la Razón Social: GLOBAL SERVICES LINE, S.A.
Nombre Empresa: GRUPO GLOBAL SERVICE **Etapas:** En Funcionamiento

Tipo de Negocio: Servicio Sin Facturación

Funcionario Responsable de la Inscripción:
Yamileth Hoyte de Hall

Registro Empresarial
Colón - Colón

Emitida: 27/06/2012 Hora: 12:36

Este Tribunal no debe establecer términos de vigencia que la ley ni el pliego reconocen, porque entraríamos en una contradicción o colisión con lo que el



principio de economía regula, cuando se refiere a la no exigencia de requisitos que sean expresamente requeridos. Además, tanto la Corte Suprema de Justicia como esta Corporación de Justicia Administrativa especial se han pronunciado en ese sentido.

No hay un parámetro en el que reflejemos el requisito como inválido por temas de vigencia, para fundamentarnos en el descarte de la certificación y tampoco ha sido allegada a este Tribunal, alguna evidencia que sostenga lo argumentado por la impugnante, que nos exprese que la empresa **GRUPO GLOBAL SERVICE**, ya no se encuentra inscrita como micro, pequeña o mediana empresa, para de esa forma avalar lo sostenido por **PREMIUM GRAINS, S.A.** como verdadero.

Es importante recordar que el impugnante tiene la carga de la prueba que demuestre la veracidad de su dicho, y no basarse en tesis que no se apoyen en contenido legal, reglamentario ni del cartel para intentar provocar el no reconocimiento a un derecho de selección.

Por lo tanto, al ser ambas ofertas mipyme, significa que el ejercicio intelectual que nos orienta el artículo 10 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el artículo 88 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020, y su modificación, no se hace necesario, al no encontrarnos ante lo que la ley reconoce como prevalencia en las contrataciones menores.

Por otro lado, y trayendo el concepto que nos demarcan las disposiciones jurídicas citadas, vale mencionar que uno de los condicionantes que nos lleva a aplicar la prevalencia, es que el precio propuesto de la oferta que se va a analizar no sea mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no mipe, hecho que ya hemos descartado, toda vez que tanto **GRUPO GLOBAL SERVICE**, como **PREMIUM GRAINS, S.A.**, son mipe. Además, de ser el caso, debe cumplir con todos los requisitos del pliego de cargos, términos de referencia que la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, no satisface.

Así tenemos que, el documento aportado por **PREMIUM GRAINS, S.A.**, para cumplir con el requisito N°4 del pliego de cargos (paz y salvo de la Caja de Seguro Social), lo es una Certificación de No Obligado a inscribirse como empleador, de conformidad al artículo 99 de la Ley 51 de 2005; empero, las cualidades que destaca la certificación en mención da cuenta de que, no mantiene trabajadores en su planilla, lo que nos hace surgir la pregunta obligatoria ¿Quiénes se encargarían de hacer el servicio requerido por la CAJA DEL SEGURO SOCIAL, si la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, destaca no poseer empleados?, así veamos el antes mencionado documento:



CAJA DE SEGURO SOCIAL



Apertado 05-16-06806
PANAMA 5, PANAMA

Panamá, 24 de Julio del 2025

SEÑORES

CONTRALORIA GENERAL de la REPUBLICA

PRESENTE

El Departamento de Inscripción de Empleadores de la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, **C E R T I F I C A** que:

EL SEÑOR

PREMIUM GRAINS, S.A.

con el Numero de Registro Público N° 2213668-1-775353 D.V. 43

NO se encuentra Obligado (a) a inscribirse como Empleador, según lo dispuesto en el Artículo 99 de la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Dado en la Ciudad de PANAMA, el 24 de Julio del 2025

VÁLIDO POR 30 TREINTA DÍAS, RECIBO No. 87248

ESTA CERTIFICACIÓN ES PARA ACTO PÚBLICO

Lic. YOLISEL de BASILE

Agente Adm. Agencia SAN FRANCISCO.



h.o.

Lo que resulta ampliamente contradictorio, al ver el documento adjuntado por el proponente **PREMIUM GRAINS, S.A.**, para dar cumplimiento con el punto N°4 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos (referente al listado del personal), donde vemos un listado de 19 personas al servicio de la proponente en mención, al sostenerse que cuentan con conductores, auxiliares de cargas, entre otros:

PREMIUM GRAINS, S.A.
REF. DE PANAMA
TEL: 507 6612 6752 / 507 775 7002
EMAIL: info@premiumgrains.com

LISTADO DEL PERSONAL
Acto Público No. 2025-1-10-01-08-CM-016280

Panamá, 21 de agosto de 2025.

Señores

Caja de Seguro Social

E.S.D

Señores :

Adjuntamos a la presente el listado del personal con sus cédulas respectivas, quienes estarán asignados a la ejecución del servicio para el acto público No. 2025-1-10-01-08-CM-016280, SERVICIO DE MUDANZA DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA NACIONAL DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES EN SALUD, PARA LOS 19 DIFERENTES DEPARTAMENTOS O COORDINACIONES UBICADOS EN EL EDIFICIO BOLÍVIN, EDIFICIO LAS MAR.

A continuación, detallamos el listado del personal asignado:

LISTADO DE PERSONAL		
NOMBRE	CEDULA	CARGO
1 JUAN GONZLEZ	E-R-145176	OPERACIONES
2 BETSY VAN PRAAG	E-B-135100	OPERACIONES
3 IADNA GONZALEZ	178274066	OPERACIONES
4 WILLIAM MORAN	8-833-2160	CONDUCTOR
5 NELSON SOTO	8-869-1525	CONDUCTOR
6 JESUS RAMOS	8-993-1057	CONDUCTOR
7 JORGE PHILLIPS	8-872-789	CONDUCTOR
8 BOSCO SANTOS	8-826-2195	CONDUCTOR
9 TARSICIO MARTINES	8-734-2495	AUXILIAR DE CARGA
10 SANTOS MENGUISAMA	8-868-1478	AUXILIAR DE CARGA
11 MELVIN REYES	8-1030-2411	AUXILIAR DE CARGA
12 JOSE ANTONIO VEGA	8-1059-723	AUXILIAR DE CARGA
13 CALIXTO HERRERA	8-1035-1632	AUXILIAR DE CARGA
14 ADRIAN AGUILAR	8-965-422	AUXILIAR DE CARGA
15 YOSUE PEREZ	8-1021-249	AUXILIAR DE CARGA
16 OMAR MENDOZA	8-940-68	AUXILIAR DE CARGA
17 JORGE LUIS GONZALEZ	8-1045-51	AUXILIAR DE CARGA
18 JUNIER ENRIQUE OSORIO	8-1047-1237	AUXILIAR DE CARGA
19 IANCARLOS ULICES MUNOZ	8-924-1338	AUXILIAR DE CARGA

Atentamente,


Rafael Stanzola Apolayo
Cédula: 8-236-540
PREMIUM GRAINS, S.A.
Representante Legal



Por tanto, la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, tampoco cumple con un requisito de obligatoria observancia de conformidad a los términos de referencia para esta contratación, que se encuentra en el punto N°4 de las cláusulas administrativas del pliego de condiciones.

Otro aspecto que destacar es el referente a la condición 3 de "Otros Requisitos" del pliego de cargos, que se refiere a que *"la empresa debe presentar certificación emitida por un taller reconocido por la autoridad de tránsito y transporte terrestre, donde se indique las condiciones físicas y mecánicas del camión"*, cuando entramos al detalle del requisito versus el aporte del material probatorio, no encontramos la vinculación entre la empresa **PREMIUM GRAINS, S.A.**, con los camiones que se describen en la documentación aportada, tampoco el contrato de la empresa con los dueños de la flota vehicular que demuestre la conexión de una cosa con la otra.

Por último, el aviso de operación, no mantiene entre sus actividades el servicio de mudanzas, por lo que tampoco cumple, es decir, a pesar de compartir ser una Mipe junto con **GRUPO GLOBAL SERVICE**, no satisface en su totalidad los términos de referencia para esta selectividad.

Una vez analizado todo lo anterior, significa que, de haber sido favorecida bajo la situación de prevalencia (de ser el caso), no sería beneficiada con la adjudicación, por carecer de una de las condiciones que este factor contemplado en la ley y su reglamentación requieren.

Recordemos también que, cuando se hace el examen de prevalencia, se deben tomar otros factores como, por ejemplo: si existe una propuesta de menor precio, y a la vez una Mipyme, esta segunda será beneficiada si su valor no sobre pasa el 5% de la de menor precio y cumpla con todos los condicionantes del cartel.

Por lo tanto, la actuación de la entidad licitante en el procedimiento de selección de contratista por contratación menor **N°2025-1-10-01-08-CM-016280**, se realizó conforme a derecho, ya que la propuesta de menor precio presentada por **INGENIERÍA HIMFRA, S.A.**, fue descalificada al no cumplir a cabalidad con los requerimientos del pliego de cargos, lo procedente es verificar la segunda oferta de menor precio, en este caso presentada por **GRUPO GLOBAL SERVICE**, cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación pública que dispone el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Toda vez que se revisó la de menor precio que, al no cumplir pasan a revisar la del segundo menor precio conforme lo dispone el artículo 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020.



Tenemos que, luego de la revisión integral de la propuesta adjudicataria, vemos que, el proponente aportó toda la documentación mínima obligatoria requerida en el pliego de cargos, además la entidad se apoyó en el personal calificado en el objeto de contratación, el cual realizó la verificación de las especificaciones técnicas de los productos ofertados, emitiendo su criterio técnico, considerando así que, la propuesta dada por **GRUPO GLOBAL SERVICE**, cumple los requisitos y especificaciones técnicas exigidos en el pliego de cargos, por lo cual recomiendan que sea beneficiada con la adjudicación del acto público.

Aunado al hecho de que dentro de los principios que rigen la contratación pública existen algunos que resaltan por estar señalados desde la Constitución, como lo son: el de buena fe o el de transparencia, este último, tomado como base en la contratación estatal porque impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir, así las entidades licitantes tienen la obligación de realizar los procesos de licitación pública, contratación menor, entre otros, sin tener en consideración favores o factores de afecto o de interés.

En tal circunstancia, reiteramos que, la real importancia respecto al fin público en la realización de cualquier procedimiento de selección de contratista, en las contrataciones públicas, no es otro que, el de suplir las necesidades del país, y con ello adjudicar a una empresa que cumpla con todos los requisitos y especificaciones técnicas solicitadas en el pliego de cargos.

Cabe añadir que el cumplimiento de las normas que regulan los procedimientos administrativos en la contratación con el Estado, están dirigidas a garantizar la eficiencia y moralidad administrativa, pues permiten a la Administración elegir y adjudicar la propuesta que le ofrezca mayores ventajas para contratar y la mayor justicia para los proponentes-contratantes.

Vemos pues, que en atención a lo dispuesto en el artículo 161 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 161. Apego a las normas. Todos los procesos se efectuarán con arreglo a las normas de uniformidad, imparcialidad, celeridad, economía y eficacia y con apego al principio de estricta legalidad...”.

Como resultado del análisis realizado, esta Colegiatura no encontró respaldo jurídico en los argumentos planteados por la recurrente, al contrario, coincide con el criterio vertido por la entidad licitante, en el sentido de que la oferente **GRUPO GLOBAL SERVICE**, cumple a cabalidad las exigencias del pliego de cargos.

Así las cosas, lo procedente es **confirmar** el **Cuadro de Cotizaciones N°1001079536 de 28 de agosto de 2025**, así procede a aplicar lo establecido en



el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a la facultad del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de **confirmar** la actuación de la entidad contratante, a saber:

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

Al respecto, debemos recordarle a la entidad que, una vez publicada la decisión del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en el sistema electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, debe acatar en el término de la ley dicha decisión tal como lo establece el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, cuando a la letra dice 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 y la negrita es del Tribunal).”

En lo referente a la fianza de impugnación consignada por la recurrente, este Tribunal considera que la misma debe ser devuelta, porque se ha observado que no ha existido mala fe ni temeridad en la interposición del recurso de impugnación.

En atención a todo lo anteriormente valorado, y la debida motivación, el Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos del **Cuadro de Cotizaciones N°1001079536 de 28 de agosto de 2025**, por medio del cual la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, por medio del cual adjudicó a la empresa **GRUPO GLOBAL SERVICE**, por la suma de **VEINTICINCO MIL BALBOAS (B/.25,000.00)**, el acto público de selección de contratista por contratación menor N°**2025-1-10-01-08-CM-016280**, por ser la segunda propuesta de menor precio y haber cumplido con todos los requisitos y las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de cargos y, por lo tanto, su propuesta representa los mejores intereses para el Estado.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la **Fianza de Impugnación FIMI-1230-0 de 03 de septiembre de 2025**, emitida por **ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS**,

S.A. a orden del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, teniendo como beneficiarios a CAJA DE SEGURO SOCIAL / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por un límite máximo de responsabilidad de TRES MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.3,500.00); cantidad que representa el diez por ciento (10%) del precio de referencia del acto público.

TERCERO: DEVOLVER a la CAJA DE SEGURO SOCIAL, el expediente administrativo contentivo del acto público de selección de contratista por contratación menor N°2025-1-10-01-08-CM-016280, el cual consta de un (1) tomo con 245 fojas útiles.

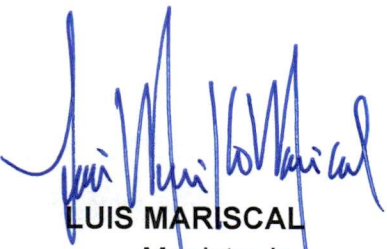
CUARTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno; salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución a través del portal electrónico “PanamaCompra”, notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente N°156-2025/TACP, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Convención Americana de Derechos Humanos; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, recientemente reformada por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 y la Ley 38 de 2000, en lo aplicable y demás normas concordantes y complementarias.

Notifíquese y Cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado

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

Firmado
digitalmente por [F]
NOMBRE LEE DUQUE
KATHIA KERIMA - ID
8-383-544
Fecha: 2025.09.26
15:22:21 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Secretario General

