



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No. 011-2026

RECURRENTE: QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.

ACTO RECURRIDO: Resolución de Adjudicación No. 3 del 20 de enero de 2026, mediante la cual el Ministerio de Seguridad Pública (SENAFRONT) adjudicó el acto público No. 2025-0-18-05-08-LP-000067.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: RICARDO ADOLFO LANDERO.

RESOLUCIÓN No.018-2026-Pleno/TACP de 12 de febrero de 2026 (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 RELEVANTES:

1. El 12 de agosto de 2025, el Ministerio de Seguridad Pública (SENAFRONT) en adelante la entidad, emitió en el sistema electrónico "*PanamáCompra*", Aviso de Convocatoria para todos los interesados a participar como proponentes, en el acto de selección de contratista por Licitación Pública No. 2025-0-18-05-08-LP-000067, para la "*ADQUISICIÓN DE 12,000 METROS DE TELA ANTIDESGARRO O EQUIVALENTE DE ALTA CALIDAD EN COLOR WOODLAND DIGITAL PARA SERVICIO NACIONAL DE FRONTERAS*".
2. El precio de referencia establecido para este acto fue de noventa y nueve mil ochocientos noventa y cinco balboas con veinte centésimos (B/.99,895.20) y la fecha de presentación de propuestas se fijó para el 29 de octubre de 2025, hasta las 10:00 am y su consecuente apertura a las 10:01 am.
3. Transcurrido el tiempo de apertura de propuestas, el día 29 de octubre de 2025, se publicó en el sistema electrónico "*PanamáCompra*" Acta de Apertura de propuesta, en el que se constata que fueron recibidas cuatro (4) propuestas, en el siguiente orden de precios:



Por orden de precio	Proponente	Valor
1	Quality Products Panamá, S.A.	B/.68,052.00
2	Raditek, INC.	B/.75,756.00
3	Bazar Pico Pico, S.A.	B/.68,052.00
4	Fiori Internazionale, S.A.	B/.99,510.00

4. En dicha acta, suscrita por Isaac Benalcazar, director de Finanzas; Melibeth Domínguez, abogada del Departamento de Compras; Lilia Ruiz, analista de compras; la entidad señaló que el proponente Raditek, INC debía subsanar su Paz y Salvo de Renta, y, el proponente Bazar Pico Pico, debía subsanar sus Cartas de Referencias Comerciales, entre otros documentos.
5. El 31 de octubre de 2025, la entidad publicó Informe de Subsanación en el que consta que Raditek Inc., no subsanó el Paz y Salvo de Renta. Por su parte, Bazar Pico Pico, S.A., sí subsanó los siguientes documentos: Paz y Salvo de Renta, Paz y Salvo de la Caja del Seguro Social, Declaración Jurada de Medias de Retorsión, Pacto de Integridad.
6. Posteriormente, mediante Resolución No.50 de 14 de agosto de 2025, que corre a foja 431 del expediente administrativo, se designó a Pavel Osorio, abogado; José García, licenciado en producción industrial; Elías Jiménez, operador de máquinas textiles y bordados, como miembros de la Comisión Verificadora.
7. Para el 7 de noviembre de 2025 se publicó el primer informe de la comisión verificadora¹. En este informe los comisionados dictaminaron que la empresa Quality Products Panamá, S.A., (Combat Equipment nombre comercial), en adelante Quality Products Panamá, S.A., presentó una muestra que no cumplía con los parámetros del pliego; seguidamente, evaluaron la propuesta de Raditek, INC., y determinaron que no cumplía con el Paz y Salvo de Renta; continuaron con la evaluación y arribaron a la conclusión que la tela propuesta por Bazar Pico Pico, S.A., no cumplía con el gramaje (peso) requerido. Finalmente, recomendaron la adjudicación a la empresa Fiori Interazionale, S.A., ya que a criterio de los comisionados cumplía con todos los requisitos.
8. Posteriormente, para el 18 de noviembre de 2025, la empresa Quality Products Panamá, S.A., presentó Acción de Reclamo² ante la Dirección General de Contrataciones Publicas, solicitando que se realizara un nuevo análisis de su propuesta y de la propuesta de Fiori Internazionale, S.A.
9. La Dirección General de Contrataciones Publicas, en Resolución No. DS-DF-1604-2025 de 20 de noviembre de 2025, admitió la Acción de Reclamo presentada, y, posteriormente la resolvió a través de la Resolución No.DS-DF-1636-2025 de 25 de noviembre de 2025³, ordenando la anulación total del informe, ya que se evidenció falta en el proceso de selección de los comisionados.

¹ Véase informe de la comisión verificadora publicado el 7 de noviembre de 2025 dentro del acto No.2025-0-18-05-08-LP-000067.
² Véase Acción de Reclamo de Quality Products Panamá, S.A., publicada el 18 de noviembre de 2025 dentro del acto No. 2025-0-18-05-08-LP-000067
³ Véase decisión de la DGCP publicada el 25 de noviembre de 2025 dentro del acto No. 2025-0-18-05-08-LP-000067.



10. Acatando lo ordenado por la DGCP, la entidad a través de la Resolución No.058 de 26 de noviembre de 2025, designó como nuevos comisionados a Mario Andrés Trejos subteniente; Ricardo Guardado, ingeniero de gestión industrial; y Bexys Aviles Méndez de González, abogada, en consecuencia, rindieron su informe el día 2 de diciembre de 2025, en el que confirmaron la adjudicación a Fiori Internazionale, S.A.

11. Consta en expediente administrativo a foja 513 que, el señor Enrique Florez Armstrong actuando en representación de Fiori Internazionale, S.A., presentó escrito ante la entidad denunciando irregularidades (falsedad) en la información contenida en el Desglose de Precios, Catálogo Ilustrativo y Análisis comparativo de la Tela de la UTP presentados por Quality Products Panamá, S.A.

En lo medular de su escrito, advirtió que Quality Products Panamá, S.A. describió en su Desglose de Precio que la tela proviene de Panamá, sin embargo, Panamá no es un país productor de telas. Por otro lado, señaló que el Catálogo Ilustrativo de Quality Product Panamá, S.A., fue alterado deliberadamente ya que al revisar el análisis de la tela realizado por la UTP existen obvias discrepancias en la composición química de la tela.

12. Para el 11 de diciembre de 2025, nuevamente la empresa Quality Products Panamá, S.A. presentó Acción de Reclamo⁴ en contra del informe de la comisión verificadora de 2 de diciembre de 2025, indicando que su muestra de tela sí cumplía con los requisitos ya que el requerimiento de colocar 20 siglas "SNF" por metro cuadrado no había sido descrito taxativamente en el pliego electrónico.

Por otro lado, denunció que la propuesta de Fiori Internazionale, S.A., adolecía de irregularidades, ya que contenía un documento (ficha técnica) proveniente de China que no fue apostillado, también constaba que el Informe Comparativo de la Tela realizado por la UTP mantenía un nombre distinto al proponente (Fiori Internazionale, S.A.), además, el Poder de Representación no era válido ya que fue otorgado por una persona que no tenía esta facultad.

13. La Dirección General de Contrataciones Públicas admitió este reclamo a través de la Resolución No. DS-DF-1755-2025 de 15 de diciembre de 2025, y posteriormente lo resolvió mediante Resolución No.DS-DF-1791-2025⁵ de 29 de diciembre de 2025, en la cual, ordenó únicamente a la misma Comisión ampliar y motivar la revisión de la muestra de Quality Products Panamá, S.A. Respecto a los demás cargos denunciados, la Dirección General de Contrataciones Públicas indicó que no le asistía la razón al actor.

14. Acatando lo ordenado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, los comisionados para el 7 de enero de 2026 rindieron nuevo informe parcial en el cual reiteraron que la muestra presentada por Quality Products Panamá, S.A., no cumplía con lo exigido en el pliego de cargos, en tanto, confirmaron la recomendación de adjudicación a Fiori Internazionale, S.A.

⁴ Véase Acción de Reclamo de Quality Products Panamá, S.A., publicada el 11 de diciembre de 2025 dentro del acto No. 2025-0-18-05-08-LP-000067

⁵ Véase Acción Decisión de la DGCP publicada el 29 de diciembre de 2025 dentro del acto No. 2025-0-18-05-08-LP-000067



15. En consecuencia, el Ministerio de Seguridad Pública (SENAFRONT), expidió la Resolución N°3 de 20 de enero de 2026, por la cual adjudicó el acto público de selección de contratista en modalidad de Licitación Pública N°2025-0-18-05-08-LP-000067 a Fiori Internazionale, S.A.
16. El 23 de enero de 2026, el licenciado Ricardo Olson, en calidad de apoderado especial Quality Products Panamá, S.A., presentó Recurso de Impugnación visible de foja 017 a foja 028 del expediente jurídico ante la Secretaría General de este Tribunal, en contra de la Resolución N°3 de 20 de enero de 2026.
17. El Tribunal, por medio del Magistrado Sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los presupuestos de ley procedió a admitir el recurso de impugnación, a través de la Resolución N°008-2026/TACP de 26 de enero de 2026 (Admisión), publicada en "*PanamáCompra*" ese mismo día.
18. 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 foja 038 hasta foja 041 del expediente jurídico).
19. El 30 de enero de 2026, la entidad, publicó Informe de Conducta suscrito por Larry Solis director general del SENAFRONT; del mismo modo, mediante nota No. SNF/DF/039/26 de 30 de enero de 2026, remitió el Expediente Administrativo, junto con las muestras de las telas (Ver foja 054 del expediente jurídico).

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE.

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

1. Aseguró que la Dirección General de Contrataciones Públicas en la parte resolutive de la Resolución No.DS-DF-1814-2025 de 29 de diciembre de 2025, reconoció que el requisito de colocar 20 iniciales "SNF" por metro cuadro en la "muestra" no estaba establecido taxativamente en el pliego, y en esa misma línea, se observa que en el "Catálogo Ilustrativo" de Quality Products Panamá, S.A., sí se evidencia la cantidad de iniciales en la tela (20 veces por cada metro cuadrado).
2. Advirtió que, en las fotos adjuntas al tercer informe de la comisión verificadora de 3 de enero de 2026, que muestran el conteo de las iniciales en las muestras no se aprecia las medidas del tramo de la tela utilizado para dicho conteo, poniendo en duda que este tramo mida un (1) metro cuadrado como lo exigía el pliego. Resaltando que, si pidieron 5 metros por 60" de ancho en tela, cómo se pudo comprobar que los comisionados midieron bien los tramos para revisarlos.
3. Por otro lado, señaló que la entidad licitante, de acuerdo con el "Instructivo de Mejores Prácticas en la creación de pliego de cargos", debió establecer los parámetros para la presentación de la muestra de manera clara y completa, ya que este requisito en cuestión no hace referencia a esta cantidad de iniciales "SNF" en la tela, solamente describe el gramaje a cumplir (215 a 230 gramos), y de manera general señala que los proponentes



se debían referir al Capítulo III de especificaciones técnicas del pliego de cargos.

4. Reforzando lo anterior, esbozó que no se pueden colocar condiciones para la contratación dentro de las especificaciones técnicas, es decir, no establecerán requisitos de participación o lineamientos que condicionen el cumplimiento de determinado requisito, sin haberlos previsto claramente en los requisitos de participación. Esto de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 22 de 2006.
5. Continuando con sus argumentos, denunció que la propuesta de Fiori Internazionale, S.A. (adjudicatario), adolecía de irregularidades, ya que contenía un documento (ficha técnica) proveniente de China que no fue apostillado, también constaba que el Informe Comparativo de la Tela realizado por la UTP mantenía un nombre distinto al proponente (Fiori Internazionale, S.A.), además, el Poder de Representación no era válido ya que fue otorgado por una persona que no tenía esta facultad.
6. En base a los elementos de convicción esbozados, la parte actora solicitó revocar en todas sus partes la Resolución No.3 de 20 de enero de 2026, proferida por el Ministerio de Seguridad Pública (SENAFRONT), mediante la cual se adjudicó el acto público de selección de contratista No.2025-0-18-05-08-LP-000067, y se restablezca el derecho vulnerado, en el sentido de adjudicar el presente acto a la empresa Quality Products Panamá, S.A.

III. INFORME DE CONDUCTA.

Como ya hemos señalado, para el 30 de enero de 2026, la entidad publicó en "PanamáCompra", el informe de conducta del acto público No.2025-0-18-05-08-LP-000067, del cual reposan copias simples a fojas 043 a 053 del expediente jurídico. En este informe, la entidad realizó un recuento de sus actuaciones, desde la convocatoria hasta la adjudicación del acto público, veamos un extracto:

"...

PRIMERO: Tal como señala el recurrente, el día 29 de octubre de 2025 se celebró LICITACIÓN PÚBLICA No. 2025-0-18-05-08-LP-000067, concerniente a la "ADQUISICIÓN DE 12,000 METROS DE TELA ANTIDESGARRO O EQUIVALENTE DE ALTA CALIDAD EN COLOR WOODLAND DIGITAL PARA EL SERVICIO NACIONAL DE FRONTERAS" con un precio de referencia de NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 20/100 (B/. 99,895.20).

SEGUNDO: El 20 de enero de 2026, se subió a portal de "PanamáCompra", la Resolución No. 003 del 20 de enero de 2026, emitida por el Ministerio de Seguridad Pública (Servicio Nacional de Fronteras) la cual resuelve adjudicar la licitación pública No. 2025-0-18-05-08-LP-000067, bajo la descripción de "ADQUISICIÓN DE 12,000 METROS DE TELA ANTIDESGARRO O EQUIVALENTE DE ALTA CALIDAD EN COLOR WOODLAND DIGITAL PARA EL SERVICIO NACIONAL DE FRONTERAS", con un precio de referencia de NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 20/100 (B/. 99,895.20)., al proponente FIORI INTERNAZIONALE S.A., por la suma de NOVENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/. 99,510.00).

TERCERO: Es imperativo señalar que la propuesta de la empresa QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A. fue desestimada debido a un incumplimiento técnico insubsanable. Según lo detallado en el Tercer



Informe de la Comisión Verificadora del 7 de enero de 2026, la muestra física de tela presentada por el proponente no cumplía con los requisitos de seguridad e identidad institucional exigidos en el Pliego de Cargos. Específicamente, se constató que la muestra solo contenía 15 iniciales "SNF" por metro cuadrado, incumpliendo la cantidad mínima de 20 iniciales requeridas por la entidad en el capítulo III del pliego de cargos manual.

Este hallazgo técnico fundamenta la decisión de la institución, toda vez que las especificaciones técnicas en los procedimientos de selección de contratista son de estricto cumplimiento y su inobservancia conlleva el rechazo de la propuesta, garantizando así la integridad y calidad del equipo destinado al SERVICIO NACIONAL DE FRONTERAS.

CUARTO: Que el Recurrente señala que en punto No. 4 de otros requisitos, no hace referencia a la cantidad de veces que deben aparecer las iniciales "SNF". Sin embargo, se indica que el bien ofertado debe cumplir con las especificaciones técnicas que se solicitan en el Capítulo III del Pliego de Cargos, tal como se establece en dicho requisito: "Un catálogo ilustrativo y descriptivo del bien que se está ofertando, este debe estar en idioma español y describir de forma clara las especificaciones técnicas y características solicitadas en el Capítulo 111 del Pliego de Cargos".

...

En este sentido, es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el procedimiento de selección de contratista se rige bajo el Principio de Estricta Legalidad, lo que obliga tanto a la Entidad como a los proponentes a someterse rigurosamente a lo establecido en el Pliego de Cargos.

Si bien el recurrente argumenta una supuesta omisión en el punto N.º 4 de "Otros Requisitos", lo cierto es que dicho numeral actúa como una norma de remisión que supedita la validez de la propuesta al cumplimiento íntegro de las especificaciones técnicas contenidas en el Capítulo 111. Por lo tanto, al constatar la Comisión Verificadora que la muestra física no presentaba las 20 iniciales "SNF" exigidas en el pliego, por lo que se actuó en estricto derecho al descalificar la oferta, toda vez que el artículo 51 de la citada Ley establece que el Pliego de Cargos es la "Ley de la Licitación", y cualquier desviación técnica, por mínima que parezca, vulnera los principios de igualdad de los proponentes y transparencia que rigen la Contratación Pública en Panamá.

QUINTO: Podemos apreciar en el Capítulo III del Pliego de Cargos consolidado específicamente a foja 18 acápite D, la cantidad de veces que debe estar impreso el texto "SNF" es decir: veinte (20) veces, por cada metro cuadrado y que aunque no aparezca esta exigencia en el contenido del requisito del punto N.º 4 de la sección de "Otros Requisitos", el mismo hace alusión a que estas muestras físicas presentadas y las descripciones de la ficha técnica deben cumplir con las especificaciones técnicas solicitadas en el Capítulo III del Pliego de Cargos consolidado.

"D. Impresión y diseño personalizado:

- El patrón de color será Woodland Digital, con diseño exclusivo SENAFRONT.
- Se imprimirá directamente en la trama verde un mínimo de 20 veces el texto "SNF" por metro cuadrado, en color negro, con medidas de altura entre 4 y 5 mm y ancho entre 9 y 10 mm.
- El método de impresión será directo sobre la tela, no serigrafía ni esmaltado." LO SUBRAYADO ES NUESTRO.

SEXTO: El recurrente indica que la empresa FIORI INTERNAZIONALE S.A., aportó un catálogo sin apostillar, incumpliendo con los requisitos de ley para los documentos provenientes del exterior. Sin embargo, debemos indicar, que para que se exija la apostilla, el documento debe provenir del extranjero, y se observa a folio 426 que el catálogo aportado por FIORI INTERNAZIONALE S.A., indica la frase "Hecho en China", pero no fue emitido en un país distinto a Panamá, es un documento emitido y/o confeccionado en Panamá por una empresa debidamente constituida en Panamá, con dirección en Panamá, (ver folio 426), Informe de la Universidad Tecnológica de Panamá, donde



consta la dirección de la empresa RIVATACTICAL, (En nota aclaratoria a folio 460, en la que la empresa FIORI INTERNAZIONALE S.A., aclara a solicitud de la comisión verificadora, tal como lo permite el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que dicha empresa es la que le provee las telas ofertadas.)

Debemos indicar que para que exista la obligatoriedad de una apostilla o legalización de un documento, el mismo debe provenir de un país distinto al que se recibe. Para ello, hay dos maneras de legalizar o apostillar.

...

Según el Artículo 841 del Código Judicial de Panamá (de aplicación supletoria), los documentos se presumen suscritos en el lugar donde se encuentra la empresa que los emite. Al ser un catálogo emitido por una sociedad panameña (RIVATACTICAL), con domicilio físico verificado a folio 426, el documento es nacional. La mención "Hecho en China" refiere al origen de la mercancía, no a la autoría del documento; por tanto, no es un "Documento Público Extranjero" sujeto al Convenio de la Haya de 1961.

Por otro lado, según la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, señala que las actuaciones deben evitar formalismos innecesarios que impidan la celeridad. Exigir la apostilla de un documento emitido en Panamá por el simple hecho de describir un producto extranjero constituiría un exceso de rigor formal violatorio del debido proceso.

SEPTIMO: Aduce el recurrente que en el requisito del punto N.º 6 "APORTAR INFORME DE RESULTADO DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PANAMÁ (UTP)", el proponente FIORI INTERNAZIONALE, S.A., presentó un informe de resultados de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), a nombre de otra empresa la cual no figura como proponente, alegando luego de la aclaración solicitada por los miembros de la primera Comisión Verificadora, que este es su proveedor de telas, no obstante, el requisito no indica que dicho informe de resultado debe o pueda ser del proveedor o fabricante, sino de quien oferta y/o presenta la propuesta. Este documento se ajusta a lo que textualmente requiere el requisito, el cual indica que el proponente deberá aportar un Informe de Resultado de las siguientes pruebas de laboratorio realizadas a la tela (deshilar, soltar, resistencia, cortaduras y desgarré), emitido por el Laboratorio de Análisis Industriales y Ciencias Ambientales de la Universidad Tecnológica de Panamá, más no se evidencia motivo de incumplimiento, puesto que el requisito no exige que dicho informe debe contener información del proponente o el fabricante; simplemente, el requisito se limita a exigir que el proponente presente un informe de resultado emitido por la Universidad Tecnológica de Panamá.

OCTAVO: Señala el recurrente que no debe tenerse como válido el poder otorgado a ENRIQUE ALBERTO FLOREZ AMSTRONG, para que esté presente la propuesta en el portal de PanamáCompra la licitación pública No. 2025-0-18-05-08-LP-000067. Sin embargo, la señora NORMA ELENA DE ICAZA KLEMM DE FLOREZ, quien funge como Directora/Presidenta de la sociedad, y cuyo cargo recae la Representación Legal, mantiene a su vez un poder general a su favor otorgado por la sociedad FIORI INTERNAZIONALE, S.A., (ver folio 408), la faculta para otorgarle poder ENRIQUE ALBERTO FLOREZ AMSTRONG.

Según el Artículo 1412 del Código Civil de Panamá, el mandatario puede nombrar un sustituto si el mandante no se lo ha prohibido. En este caso, la Presidenta y Representante Legal, al ostentar un Poder General debidamente inscrito (ver folio 408), cuenta con la facultad intrínseca de gestionar y delegar actos administrativos y de representación para la licitación.

Por otro lado, de acuerdo con la Ley 32 de 1927 sobre Sociedades Anónimas, el Presidente de la sociedad ejerce la representación legal y tiene facultades para obligar a la empresa y otorgar poderes especiales para actos específicos, como lo es la presentación de una propuesta en un acto público.

...



SOLICITUD ESPECIAL

En vista de todo lo antes expuesto y tomando en consideración los mejores intereses para el SERVICIO NACIONAL DE FRONTERAS, y por ende para el ESTADO, le solicitamos al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, lo siguiente:

PRIMERO: NIEGUE la pretensión infundada de la empresa QUALITY PRODUCTS PANAMÁ, S.A.

SEGUNDO: CONFIRME en todas sus partes la Resolución No. 003 del 20 de enero de 2026, mediante la cual se resuelve adjudicar la licitación pública No. 2025-0-18-05- 08-LP-000067, concerniente a la "ADQUISICIÓN DE 12,000 METROS DE TELA ANTIDESGARRO O EQUIVALENTE DE ALTA CALIDAD EN COLOR WOODLAND DIGITAL PARA EL SERVICIO NACIONAL DE FRONTERAS", con un precio de referencia de NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO BALBOAS CON 20/100 (B/. 99,895.20); al proponente FIORI INTERNAZIONALE S.A., por la suma de NOVENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS DIEZ BALBOAS CON 00/100 (B/.99,510.00).

TERCERO: INGRESE al Tesoro Nacional la Fianza de Recurso de Impugnación, constituida en Cheque Certificado No. 005731 del 21 de enero de 2026, expedido por el Banco General, por un monto de NUEVE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE BALBOAS CON 52/100 (B/.9,989.52), por el diez por ciento (10%) del precio de referencia y es presentada como garantía al recurso de impugnación el cual fue consignado mediante diligencia de consignación No. No.006-2026 de 23 de enero de 2026.

..."

IV. ALEGACIONES DE TERCERO.

El 2 de febrero de 2026, dentro del término de ley, el respetado licenciado Enrique Alberto Flórez Amstrong, en representación judicial de Fiori Internazionale, S.A., presentó ante la Secretaría de este Tribunal, escrito de alegaciones, visible de fojas 057 a 070 del expediente jurídico y publicado en igual fecha en "PanamáCompra", y que se resumen, así:

1. La empresa Quality Products Panamá, S.A., en su desglose de precios estableció que el origen de las telas es Panamá, sin embargo, aseguró que en Panamá no existe elaboración de telas en sentido industrial, es decir, no existe manufactura textil primaria local (tejeduría, hilatura, acabado), lo que existe en Panamá es la confección (corte, costura, ensamble, transformación de telas importadas en prendas).
2. Por otro lado, denunció que Quality Products Panamá, S.A., presentó un informe del Centro Experimental de Ingeniería de la Universidad Tecnología de Panamá, en el que se evidencia el incumplimiento de la especificación técnica solicitada en el pliego de cargos con la relación de la composición química, ya que el pliego exige: Poliéster 65%, Algodón 32%, Elastano 5%, en cambio el estudio de la tela presenta una composición de la tela así: Poliéster 64.6%, Algodón 30,4.%; Elastano 5%.
3. En esa vía, se evidencia una inconsistencia técnica entre la información contenida en el "Catalogo Ilustrativo" presentado por esta empresa y los resultados reflejados en el laboratorio, afectando directamente la congruencia, veracidad y confiabilidad técnica de su propuesta. Reforzando lo mencionado, el actor señaló que, Quality Products Panamá, S.A., pese a conocer el resultado del laboratorio emitido por la UTP, ajustó su catálogo



para cumplir con el pliego.

4. Por otro lado, señaló que, tanto en los informe No.2 y No.3 de la comisión verificadora dictaminaron que en la muestra presentada por la empresa Quality Products Panamá, S.A., solo se ubicaron catorce (14) letras "SNF" por metro cuadrado (segundo informe) y quince (15) letras "SNF" por metro cuadrado (tercer informe).
5. Sin embargo, con la finalidad de simular el cumplimiento de los requisitos solicitados en el pliego descritos en el Capítulo III de Especificaciones Técnicas, Quality Products Panamá, S.A., ajustó su catálogo descriptivo indicando que su tela contenía 20 letras "SNF" por metro cuadrado.
6. Por otro lado, advirtió que el recurrente (Quality Products Panamá, S.A.), pretende deslegitimar el "Catálogo Ilustrativo", presentado por Fiori Internazionale, S.A. argumentando que este debía estar apostillado por provenir de China, no obstante, señaló el tercerista que este tema ya ha sido debatido en múltiples ocasiones y siempre se ha manifestado tanto por la Dirección General de Contrataciones Públicas, como por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que los catálogos y folletos bastará con traducirlos desde la página web por ende, no requiere apostillamiento.
7. En lo referente al Informe de Laboratorio presentado por la empresa Fiori Internazionale, S.A., en el que se observa el nombre de la empresa Rival Tactical, advirtió el tercerista que, este tópico fue resuelto por la Dirección General de Contrataciones Públicas, en Resolución No. DS-DF-1814-2025, en la cual se indicó que el laboratorio presentado cumplía textualmente con el pliego ya que lo requerido era mostrar la composición química y propiedades de la tela.
8. Por último, en cuanto a lo señalado por el recurrente en lo relativo a que la señora Norma Elena de Icaza Klemm de Flórez no estaba facultada para otorgar poder al señor Enrique Armstrong Flórez, advirtió que esta acusación también fue resuelta por la Dirección General de Contrataciones Públicas, al indicar que, la señora Norma Icaza Klemm es la presidente y representante legal de la empresa y a su vez mantiene poder general a su favor, lo que le permite expedir un poder especial. Esta información es verificable en el Certificado de Registro Público presentado por la empresa Fiori Internazionale, S.A.
9. Por lo mencionado, el tercerista solicitó que sean rechazadas las peticiones de Quality Products, Panamá, S.A., y en consecuencia se confirme en todas sus partes la Resolución No.3 de 20 de enero de 2026.

V. ANÁLISIS DELIBERATIVO DEL TRIBUNAL

Conocidos los antecedentes, las actuaciones realizadas en este recurso, ahora, le corresponde a este Tribunal proyectar su pronunciamiento respecto a la controversia surgida entre las partes, no sin antes, delimitar los criterios jurídicos-legales, que servirán de fundamento para nuestra decisión.



1. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marraas (Licitación Pública).

El procedimiento de selección de contratista adjudicado es una Licitación Pública, consagrada en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado a través de la Ley 153 de 2020, cuya reglamentación se encuentra en el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, el cual establece que, en el procedimiento para la Licitación Pública el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos solicitados en base a la buena elaboración y estructura del pliego de cargos.

Sin dejar de mencionar que, este procedimiento de selección de contratistas será utilizado cuando el monto de la contratación supere los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), y en este no se aplicará margen de riesgos de precio, con la intención de fomentar mayor participación y así obtener un buen beneficio para el Estado. En resumidas cuentas, este acto se condiciona a que los proponentes cumplan las formalidades del pliego y además se comprometan a entregar bienes y servicios de calidad.

2. Acto Administrativo impugnado.

La adjudicación impugnada deviene del Informe de la Comisión Verificadora de 7 de enero de 2026, suscrito por los comisionados: Mario Andrés Trejos, subteniente; Ricardo Guardado, ingeniero de gestión industrial; y Bexys Aviles Méndez de González, abogada, designados mediante Resolución No.058 de 26 de noviembre de 2025.

Los comisionados, en atención a la Licitación Pública para la “ ADQUISICIÓN DE 12,000 METROS DE TELA ANTIDESGARRO O EQUIVALENTE DE ALTA CALIDAD EN COLOR WOODLAND DIGITAL PARA SERVICIO NACIONAL DE FRONTERA”, indicaron en primer lugar que, la empresa Quality Products Panamá, S.A., presentó una muestra que no cumplía con lo exigido en el pliego de 20 letras “SNF” por metro cuadrado de tela; continuando con la evaluación, determinaron que Raditek INC., había presentado un Paz y Salvo de la CSS vencido; y, en cuanto a la propuesta de Bazar Pico Pico, S.A. en su desglose de precio indicó un color que no era el solicitado en el pliego y además la muestra de tela presentada no cumplía con el gramaje (peso) solicitado.

Siendo así, procedieron a la revisión de la cuarta propuesta económica, Fiori Internazionale, S.A., y determinaron que esta sí cumplía con todo lo requerido en pliego de cargo, por ende, se recomendó fuera adjudicada.

Veamos las recomendaciones de los comisionados:

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, recomendamos **ADJUDICAR** el acto público a la empresa **FIORI INTERNAZIONALE**. toda vez que la propuesta verificada cumple con los requisitos mínimos exigidos en el pliego de cargos.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, al día siete (7) del mes de enero de 2026.

Fundamento Legal: Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Firma: 	Firma: 	Firma: 
Nombre: RICARDO GUARDADO	Nombre: BEXYS AVILES MENDEZ DE GONZALEZ	Nombre: MARIO ANDRES TREJOS
Cédula: 8-517-1774	Cédula: 8-706-1858	Cédula: 6-704-1873



Basándose en esta recomendación, la entidad profirió la Resolución No.3 de 20 de enero de 2026, mediante la cual adjudicó el acto al proponente Fiori Internazionale, S.A. (Visible de foja 010 a 013 del expediente jurídico).

Conocida la decisión de la entidad, la empresa Quality Products Panamá, S.A., (primera propuesta más económica), según se ha indicado, se opuso a esta adjudicación.

3. Análisis de los cargos denunciados por el recurrente.

i. El requisito No. 4 “Aportar muestra física y Catálogo ilustrativo”.

En oposición a lo actuado por la entidad, el actor aseguró que la Dirección General de Contrataciones Públicas en la parte resolutive de la Resolución No.DS-DF-1814-2025 de 29 de diciembre de 2025, reconoció que el requisito de colocar 20 iniciales “SNF” por metro cuadro en la “muestra” no estaba establecido taxativamente en el pliego, y en esa misma línea, se observa que en el “Catálogo Ilustrativo” de Quality Products Panamá, S.A., sí se evidencia la cantidad de iniciales en la tela (20 veces por cada metro cuadrado).

Por otro lado, advirtió que, en las fotos adjuntas al tercer informe de la comisión verificadora de 3 de enero de 2026, que muestran el conteo de las iniciales en las muestras, no se aprecia las medidas del tramo de la tela utilizado para dicho conteo, poniendo en duda que este tramo mida un (1) metro cuadrado como lo exigía el pliego. Resaltando que, si pidieron 5 metros por 60” de ancho en tela, como se pudo comprobar que los comisionados midieron bien los tramos para revisarlos.

Ante lo denunciado por el recurrente, en primer lugar, se hace necesario escrutar el requisito debatido, el cual se ubica en el apartado “Otros requisitos” específicamente el numeral 4, y textualmente dice:

“APORTAR MUESTRA FÍSICA Y CATÁLOGO ILUSTRATIVO Y DESCRIPTIVO DEL BIEN QUE SE ESTA OFERTANDO.

EL PROPONENTE DEBERÁ APORTAR LO SIGUIENTE:

- El proponente deberá aportar como muestra física cinco (5) METROS DE TELA DE 60” DE ANCHO (ANTIDEGARRO O EQUIVALENTE DE ALTA CALIDAD EN COLOR WOODLAND DIGITAL), **la cual debe reunir las características, especificaciones técnicas y gramaje (215 a 230 gramos por metro cuadrado de tela) indicadas y solicitadas en el capítulo III (especificaciones técnicas) del pliego de cargos.**

- Un catálogo ilustrativo y descriptivo del bien que se está ofertando, este debe estar en idioma español y describir de forma clara las especificaciones técnicas y características solicitadas en el Capítulo III del Pliego de Cargos.

LA MUESTRA FÍSICA DEBERÁ PRESENTARSE EN LAS INSTALACIONES DE LA BASE DEL SERVICIO NACIONAL DE FRONTERAS, UBICADA EN LA PROVINCIA DE PANAMÁ, DISTRITO DE PANAMÁ, CORREGIMIENTO DE ANCÓN, FRENTE AL PARQUE NACIONAL SUMMIT, DIRECCIÓN DE FINANZAS, DEPARTAMENTO DE COMPRAS, EDIFICIO 6006.

ESTAS MUESTRAS PODRÁN SER PRESENTADAS DESDE LA FECHA Y HORA DE LA CONVOCATORIA DEL ACTO PUBLICO EN EL PORTAL DE PANAMÁCOMPRAS, HASTA ANTES DEL VENCIMIENTO DE LA HORA DE PRESENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS ESTABLECIDA EN EL PLIEGO DE CARGOS ELECTRÓNICO.



LAS MUESTRAS DEBEN SER PRESENTADAS EN LA CAJA SELLADA DEBIDAMENTE ROTULADAS CON EL NOMBRE DE LA EMPRESA Y DESCRIBIR CLARAMENTE EL PRODUCTO O ARTÍCULO, SERÁ ENTREGADA EN EL DEPARTAMENTO DE COMPRAS PARA EL REGISTRO Y VERIFICACIÓN DEL CONTENIDO,

OBSERVACIÓN: Las muestras serán devueltas, salvo el caso del proponente que resulte adjudicado y se convierta en el futuro contratista.” (Resalta el Tribunal).

Nótese en seguida que, la entidad remitió a los participantes de este acto a que revisaran el documento ubicado en el Capítulo III “Especificaciones Técnica” para que ajustaran sus “Muestras” y “Catálogos Ilustrativos” al pliego. Se entiende entonces que, a través de ese documento complementario, advirtió que las muestras debían contar con ciertas características específicas (color, peso y otros aspectos técnicos).

Al revisar el Pliego Consolidado No.3 publicado dentro del acto No. 2025-0-18-05-08-LP-000067, Capítulo III “Especificaciones Técnicas”, se denotan claramente las características que se debían atender para la presentación de las muestras, entre las cuales resalta que **“la trama verde debe poseer mínimo 20 letras SNF en cada m2 (Metro cuadrado) dispersa con una altura de entre 4 mm y 5 mm y de ancho un aproximado de 9 mm a 10 mm”**.

Por lo dicho, es evidente que este requisito sí se estableció de manera diáfana dentro del pliego de cargos⁶, por consiguiente, no le asiste la razón al contratista al tratar de hacer creer que existe una confusión o discrepancia en lo requerido por la entidad. Al respecto, es importante recalcar que las especificaciones técnicas comprenderán, planos, dibujos, diseños y características técnicas de bienes que se pretendan contratar.

Lo que llama la atención de esta Colegiatura, es que el proponente rechace el requerimiento del mínimo de letras “SNF” por metro cuadrado en las muestras, empero, lo haya tomado en cuenta para la presentación de su “Catálogo Ilustrativo”, veamos el catálogo presentado por Quality Products Panamá, S.A.:

La tela tiene la tecnología antibacterial garantizada.

La composición de la tela es de 65% Poliéster, 32 % de Algodón y 3% Elastano (Spandex).

Observación: La composición en tela antidesgarro en color Woodland digital, pixelado multicolor, de distribución irregular, compuestos por los colores, verde bosque, marrón tierra, negro, beige arena, que garantiza la ruptura visual, además su composición es de alta resistencia, durabilidad frente al desgaste, confort térmico y libertad de movimiento, manteniendo el camuflaje intacto por más tiempo. Uniformes confeccionados previamente con este mismo porcentaje han demostrado un óptimo desempeño y durabilidad en condiciones de uso intensivo en terreno.

Las medidas de la tela son de 60 pulgadas de ancho por la cantidad de metro solicitado.

Con un peso por metro cuadrado desde: 215 a 230 gramos por m2.

La tela es de antidesgarro alta calidad en color Woodland digital.

Patrón de color: Woodland digital / diseño SENAFRONT.

Tejido en punto con una trama y urdimbre definida con los más altos estándares de calidad y protección al usuario final lo cual permite que el elastano (Spandex) realice su trabajo.

→ Trama verde tiene un mínimo 20 letras SNF en cada m² (metro cuadrado), dispersa con una altura de entre 4 mm y 5 mm y de ancho un aproximado de 9 mm a 10 mm.

Las letras SNF están impreso directamente a la tela y no por serigrafía ni esmaltado.



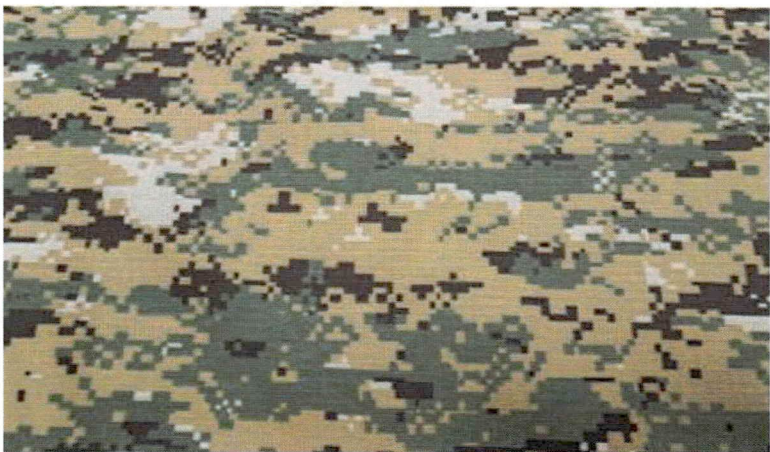
⁶ De hecho, la Dirección General de Contrataciones Públicas en Resolución DS-DF-1814-205 de 29 de diciembre de 2025 que decidió reclamo presentado por Quality Products Panamá, S.A., reconoció a foja 5 que esta disposición se había planteado de manera clara.



En ese sentido, existe una notoria diferencia entre la muestra revisada por los comisionados y el “Catálogo Ilustrativo” presentado por el recurrente, aunado a ello, la composición química de la tela descrita en el catálogo tampoco concuerda con el examen de laboratorio de la Universidad Tecnológica de Panamá. Veamos:

Catálogo de Quality Product Panamá, S.A.

**CATÁLOGO ILUSTRATIVO Y
DESCRIPTIVO
TELA ANTI-DESGARRO ALTA
CALIDAD EN COLOR WOODLAND
DIGITAL.**



COMPONENTE:
65% Poliéster, 32 % de Algodón y 3% Elastano (spandex).

Ensayo realizado por la UTP, sobre la composición de la tela:

V. RESULTADOS					
NORMA / MÉTODO		ENSAYO		UNIDAD	MUESTRA 038- M2 Tela ripstop de color Woodland digital
1	ASTM D629 (No 5 y 10)	Composición química	Poliéster	%	64,6 ± 1,0
			Algodón	%	30,4 ± 1,0
			Elastano	%	5,0 ± 0,1

Mencionamos lo anterior, en vista de que la entidad solicitó en las especificaciones que la tela debía estar compuesta de esta manera Poliéster 65% ; Algodón 32% y Elastano 3%, esto nos demuestra que el recurrente sí conocía todas las propiedades de la tela solicitada por la entidad ya que presentó un catálogo que describe lo requerido en el pliego, pero que a su vez es incongruente con la muestra física de la tela y el estudio real de la tela, es decir este catálogo no describe la realidad del producto ofrecido.

Ante estos casos, es importante mencionar, las palabras de Agustín Gordillo, en su Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, en las que señala que en el 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 alcaldía 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”⁷.

Por todo lo antes mencionado, indicamos de forma ecuánime y respetando la estricta legalidad del examen de esta impugnación, se dejó vastamente claro que no le asiste el derecho al recurrente, habida cuenta que no cumplió con uno de los requisitos obligatorios para este acto que fue la presentación de la muestra “ceñida al pliego de cargos”, imposibilitando la evaluación de su propuesta, hecho que fue plasmado en la evaluación de los comisionados.

La presentación de las muestras ceñidas al pliego de cargos fue descrita de manera clara en el pliego de cargo electrónico, en tanto debía ser cumplida y aceptada por todos los proponentes que participaron en este acto.

Así lo indica el artículo 46 de Ley de Contrataciones Públicas, veamos:

“Artículo 46. Aceptación del pliego de cargos. Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones”.

En ese sentido, no existe una desigualdad o algún privilegio entre los proponentes de este acto, ya que todos aceptaron el pliego y las reglas fueron expuestas de manera ecuánime y transparente.

Recordemos que el Principio de Igualdad de los Proponentes establece que:

“Artículo 33. Principio de igualdad de oportunidad de los proponentes. Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

1...

...

4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías”.

En cuanto a la presentación de la muestra per se, es nuestro deber aclarar que la presentación de muestras, guarda relación con poder valorar la calidad del objeto contractual y para comprobar que esta se ciña a las prescripciones técnicas exigidas o a las especificaciones técnicas, para que consecuentemente sirva de criterio de

⁷ Ver Sentencia de 8 de junio de 2007 Acción Contencioso Administrativa, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente Jacinto Cárdenas.



adjudicación, y además sirve a las entidades para calificar la capacidad técnica del proponente de cara al cumplimiento de una contratación a futuro.

Por otro lado, respecto a la denuncia del recurrente sobre la metodología aplicada por los comisionados, recordemos que la comisión contaba con la presencia de un profesional en tema de la industria textil, quien coadyuvó con los demás miembros y juntos dictaminaron que este aspecto fue incumplido por la empresa Quality Products Panamá, S.A., al establecer por tercera vez consecutiva que no cumplía con el número de letras “SNF” por metro cuadrado de tela, obedeciendo al requisito solicitado por la entidad que ya hemos mencionado, esto se encuentra establecido en último Informe de la Comisión Verificadora de 7 de enero de 2026, veamos:

4.	APORTAR MUESTRA FÍSICA Y CATÁLOGO ILUSTRATIVO Y DESCRIPTIVO DEL BIEN QUE SE ESTA OFERTANDO. EL PROPONENTE DEBERÁ APORTAR LO SIGUIENTE: • El proponente deberá aportar como muestra física cinco (5) METROS DE TELA DE 60" DE ANCHO (ANTIDESGARRO O EQUIVALENTE DE ALTA CALIDAD EN COLOR WOODLAND DIGITAL), la cual debe reunir las características, especificaciones técnicas y gramaje (215 a 230 gramos por metro cuadrado de tela) indicadas y solicitadas en el capítulo III (especificaciones técnicas) del pliego de cargos. • Un catálogo ilustrativo y descriptivo del bien que se está ofertando, este debe estar en idioma español y describir de forma clara las especificaciones técnicas y características solicitadas en el Capítulo III del Pliego de Cargos. LA MUESTRA FÍSICA DEBERÁ PRESENTARSE EN LAS INSTALACIONES DE LA BASE DEL SERVICIO NACIONAL DE FRONTERAS, UBICADA EN LA PROVINCIA DE PANAMÁ, DISTRITO DE PANAMÁ, CORREGIMIENTO DE ANCÓN, FRENTE AL PARQUE NACIONAL SUMMIT, DIRECCIÓN DE FINANZAS, DEPARTAMENTO DE COMPRAS, EDIFICIO 6006. ESTAS MUESTRAS PODRÁN SER PRESENTADAS	No	Cumple con el peso, sin embargo, al revisar nuevamente la tela no cumple con cantidad de letra SNF, en cada metro cuadrado hay (15) iniciales en la muestra aportada. Se procede a colocar tachuelas en cada iniciales de SNF y la misma no cumple con las 20 que debe tener por cada metro cuadrado. Se toman fotografías de la muestra con las tachuelas y se adjuntan a este informe.
----	---	----	--

Igualmente constan vistas fotográficas de foja 579 a 581 del expediente administrativo, de los comisionados realizando su análisis respecto a la tela presentada por Quality Products Panamá, S.A. (por mandato de la DGCP⁸), igualmente es nuestro menester, informar que las muestras han llegado a los estrados del Tribunal, y en su rol de fiscalización ha comprobado que los comisionados han actuado según lo exigía el pliego de cargos.

No olvidemos que el dictamen técnico de los comisionados está ligado a su área de experiencia, por lo que se considera que es técnico y especial (casi pericial), en ese sentido, el Tribunal debe asumir estos criterios para su decisión, salvo, sean impugnados con **contrapruebas técnicas**, es decir, no basta enunciar para estos casos incumplimientos, sino que, es necesario que las partes contradigan lo planteado con elementos técnicos que lleven a una discusión objetiva y así no ha sido planteado por el recurrente.

Respecto a la tecnicidad de los informes de comisión, la Magistrada del Tribunal de Administrativo de Contrataciones Publicas, Kathia Lee Duque, en Resolución No.144-2025-Pleno/TACP de 17 de septiembre de 2025 (Decisión) refiere que “/a

⁸ La Dirección General de Contrataciones Publicas en Resolución No.DS-DF-1814-2015 de 29 de septiembre de 2025 “ordeno que únicamente se revisara el requisito No.4 “ Muestras” a la empresa Quality Products Panamá.



opinión y recomendación técnica de los señores comisionados, es un instrumento utilizado para lograr determinado objetivo de la Administración que, a su vez, redunde en la satisfacción del interés público⁹.

Ciertamente, se echa en falta que el recurrente afirme una acusación tan seria como una mala praxis en la revisión de las muestras, sin probarla. En este sentido, se actúa en contra del aforismo latino que establece: *probatio incumit ei qui agita ut qui dicit*, o, en términos prosaicos: la prueba incumbe al que demanda o al que dice. Sin dejar de mencionar que todos los actos de la Administración se presumen legales salvo prueba en contrario.

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en Resolución No. 157-2025-Pleno/TACP de 2 de octubre de 2025¹⁰ (Decisión), bajo la ponencia del Magistrado Martin Wilson Chen, dijo:

“El impugnante debió, no solo argumentar, sino también probar su dicho, para permitir al Tribunal no aplicar indebidamente la norma sustantiva que corresponda al caso particular, en un intento por resolver la controversia de cualquier manera. La carga de la prueba posibilita el ejercicio de la función jurisdiccional del juez pues”.

Ante todo, lo dicho, somos de la convicción de que la comisión verificadora actuó objetivamente, y realizó una deliberación objetiva.

ii. Los cargos denunciados sobre Fiori Internazionale, S.A.

Entre sus cargos, el recurrente, denunció que la propuesta de Fiori Internazionale, S.A. (adjudicatario), adolecía de irregularidades, ya que contenía un documento (ficha técnica) proveniente de China que no fue apostillado, también constaba que el Informe Comparativo de la Tela realizado por la UTP mantenía un nombre distinto al proponente (Fiori Internazionale, S.A.), además, el Poder de Representación no era válido ya que fue otorgado por una persona que no tenía esta facultad de otorgar dicho poder.

➤ Ficha técnica proveniente de China.

Al respecto de la ficha técnica proveniente de China, que se según el recurrente debía ser apostillada, es preciso mencionar de manera enfática que, las formalidades de apostilla y autenticación de documentos no alcanzan a estos documentos descriptivos, que son catálogos o folletos explicativos para la verificación de especificaciones técnicas, para los cuales bastará que sean traducidos desde las mismas páginas y sea presentados sin formalidades. Así lo manifiesta claramente el artículo 77 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Al respecto, se entiende que se requiere autenticación o apostilla para documentos que exijan seguridad jurídica y la validez de documentos en Panamá que puedan venir de cualquier parte del mundo, es decir, certificaciones, declaraciones juradas y otras documentaciones formales que exija la ley. En tanto, la ficha técnica presentada por la empresa Fiori Internazionale, S.A es completamente válida.

⁹ Véase Resolución No.144-2025-Pleno/TACP de 17 de septiembre de 2025 (Decisión), acto público No. 2025-0-07-19-09-LP-000043.

¹⁰ Ver Resolución No.157-2025-Pleno/TACP de 2 de octubre de 2025 (Decisión) acto No. 2025-1-51-08-LP-000034.



➤ Informe comparativo de tela realizado por la UTP.

Por otro lado, manifestó el actor que el Informe Comparativo de la Tela realizado por la UTP presentado por Fiori Internazionale, S.A. mantiene un nombre distinto al proponente.

Al revisar este requisito contenido en el apartado “Otros requisitos” específicamente el numeral 6 “Aportar Informe de Resultado de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)”, lo primero que apreciamos es que en todo momento el requisito habla de las pruebas a realizar a la tela, que van desde: deshilar, soltar, resistencia, cortaduras y desgarre.

En ese sentido, al revisar el examen presentado por Fiori Internazionale, S.A. los comisionados dictaminaron que este cumplía técnicamente con los parámetros requeridos. Al respecto este Tribunal al escrutar este laboratorio pudo constatar que se cumplió con la composición de la tela solicitada y todas las actividades requeridas: deshilar, soltar, resistencia, cortaduras y desgarre, lo que quiere decir que se ha cumplido con el espíritu del requisito.

El encabezado:

INFORME DE ENSAYOS							
I. DATOS GENERALES DEL CLIENTE							
Nombre: RIVATACTICAL CORP		Dirección: Urb. El Colaje, Hangar 2, Chame, Panamá Oeste					
RUC: 155618439-2-2015	DV: 50						
Teléfono: 212-2824		Responsable: Sr. Enrique Flores A.					
II. MUESTRA							
Muestreo realizado por:		El cliente (los resultados se aplican a la muestra como se recibió)		Fecha de recepción de la muestra:	2025	09	24
Descripción y/o tipo de muestra:		Una (1) muestra de textil			AÑO	MES	DIA
Identificación por el cliente:		Tela color Woodland Digital					
Identificación por el laboratorio:		137-M1					

El resultado:

V. RESULTADOS					
NORMA / MÉTODO		ENSAYO		UNIDAD	MUESTRA 137-M1 Tela color Woodland Digital
1	ASTM D629 (No 10)	Composición química	Poliéster	%	65,0
			Algodón	%	32,0
			Elastano	%	3,0
2	ASTM D5034	Resistencia a la rotura por tensión ⁴	Sentido Longitudinal	N	1245
			Sentido Transversal	N	826
3	ASTM D5587	Resistencia al rasgado ³	Sentido Longitudinal	N	77
			Sentido Transversal	N	58,1
4	ICONTEC 1155	Solidez del color	escala de grises		5-4
		Transferencia de color			5-4
5	ASTM D3776	Masa por unidad de área ³		g/m ²	223,2
6	ASTM D3774	Ancho ²		oz/yd ²	6,58
				m	1,53
7	-	Características físicas			Tipo de tejido: Antidesgarro (Ripstop) Estampado: Camuflaje Digital con Impresión SNF en la trama verde de 3 mm de alto y 10 mm de longitud en color negro a razón de 21 impresiones por metro cuadrado.



Se observa en el catálogo ilustrativo presentado por Fiori Internazionale, S.A., que Rival Tactical, S.A., es la empresa que provee la tela a la proponente de ahí que el informe de laboratorio haya sido emitido a su nombre, en todo caso, esto consta en aclaración solicitado por los comisionados a Fiori Internazionale, S.A, que corre a foja 460 del expediente administrativo.

En consecuencia, estimamos que la denominación de nombre de la empresa no cambiaría, ni incidirá en el resultado del examen realizado, es más se evidencia perfectamente que este examen fue solicitado por el señor Enrique Amstrong quien es el apoderado especial de la empresa Fiori Internazionale, S.A., en todo caso como ya lo hemos advertido, el fondo del requisito fue cumplido a cabalidad por la empresa adjudicataria, ya que la verdadera protagonista del requisito es la tela, su resistencia y composición química.

En ese sentido, es nuestro deber indicar al respetado recurrente, que las disposiciones del pliego de cargos deben ser cumplidas en estricta legalidad, ya que como hemos advertido estas son fuente de derechos y obligaciones entre los proponentes.

El pliego de cargos no debe ser interpretado de manera tendenciosa o subjetiva, es decir, no se deben agregar disposiciones ni añadiduras a consideración propia, como se percibe en las interpretaciones de estos supuestos incumplimientos denunciados en esta impugnación que hoy es revisada por este Tribunal.

Es nuestro deber recordar al respetado recurrente que, para la selección de un proponente en un acto, se deben acatar estrictamente las disposiciones del pliego de cargo, sin exigir, ni añadir requisitos que no fueron solicitados por la entidad; como evidentemente es para el caso bajo estudio. Esto, guarda su basamento en lo contenido en el artículo 29, numeral 1 (Principio de Eficacia) de la Ley de Contrataciones Públicas, que a su letra establece que:

“Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales.

2... (Subraya el Tribunal)”.

De manera que para este cargo tampoco le asiste la razón al respetado proponente.



➤ **Poder de representación.**

El último de los cargos es que el Poder de Representación otorgado al señor Enrique Amstrong de la empresa Fiori Internazionale, S.A., no es válido ya que fue otorgado por una persona que no tenía esta facultad que es la señora Norma Elena de Icaza Klemm de Flórez, ya que, a criterio del recurrente, la prenombrada a pesar de ser representante legal de la empresa debió estar autorizada por la junta directiva para otorgar el poder.

Al revisar el requisito que se establece en la plantilla del pliego de cargos, específicamente el numeral 2 del apartado "Documentos a presentar con la propuesta", se puede notar que para los actos de sección de contratista los representantes legales de las empresas proponentes pueden facultar a un representante para que actúe en su nombre y representación, veamos el requisito:

"Poder de representación en el acto público de selección de contratista. En caso de que la propuesta sea suscrita por persona distinta al representante legal del proponente, su representante deberá acreditar mediante original, **copia cotejada, copia simple o copia digital, que cuenta con poder especial, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público o con poder general debidamente inscrito en el Registro Público de Panamá, con las facultades expresas para actuar como representante en el acto de selección de contratista**".

(subraya el Tribunal).

El requisito es claro al indicar que debe ser el representante legal de la empresa quien otorgue el poder especial o general, y en el caso del poder cuestionado, se observa que este cumple con los presupuestos del requisito, es decir, es un poder especial otorgado por la representante legal de la empresa, quien a su vez es la presidenta de Fiori Internazionale, S.A. y cuenta igualmente con poder general de actuación, según Certificación de Registro Público que consta en "*PanamáCompra*", por otro lado, su firma fue cotejada por un Notario Público, y por último, se observan las facultades expresas del señor Flórez Amstrong. Con ello se entiende que el poder es plenamente válido, por lo que no le asiste la razón al actor.

4. Decisión del Tribunal.

Antes de concluir es necesario recordar que estos cargos que enuncia el recurrente en contra de la propuesta de Fiori Internazionale, S.A. (adjudicatario) en este recurso, ya habían sido tratados por la Dirección General de Contrataciones Públicas en Resolución No. DS-DF-1814-2025 de 29 de diciembre de 2025.

Estimamos que es necesaria la anterior anotación ya que, este acto recursivo no rebate con argumentos técnicos y jurídicos los pilares del acto administrativo, sino que, en él se incurre en la reiteración de elementos ya planteados que fueron objeto de análisis y resolución, dando apariencia de una mera disconformidad subjetiva al no traer a colación elementos novedosos ni rebatir técnicamente la decisión adoptada por la entidad.

En el caso que nos ocupa, luego del análisis de los hechos y pruebas que obran en el expediente, se colige que la actuación de la Comisión Verificadora, a través de su informe de 7 de enero de 2026, se ciñó a exigir el cumplimiento estricto del pliego de cargos, respetando la igualdad de los proponentes, hizo evaluación objetiva de las propuestas recibidas. Es decir, con este informe se comprobó que la



propuesta ofrecida por Fiori Internazionale, S.A., reúne todos los requisitos, en consecuencia, lo correcto para este Tribunal, es avalar la actuación de la entidad.

Por lo ya expuesto, esta Colegiatura es de la opinión que lo procedente es **confirmar** el Resolución No. 3 de 20 de enero de 2026, mediante la cual se adjudicó el acto público No. 2025-0-18-05-08-LP-000067 a Fiori Internazionale S.A., sobre la base del artículo 244 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, que al tenor apunta a las facultades del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas:

“Artículo 244. Decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego del análisis de los hechos y las pruebas que obren en autos, **procederá a confirmar**, modificar o revocar restableciendo el derecho vulnerado a través de la adjudicación del acto de selección de contratista o anular lo actuado por la entidad contratante”. (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: CONFIRMAR los efectos de la Resolución No.3 de 20 de enero de 2026, mediante la cual el Ministerio de Seguridad Pública (SENAFRONT), adjudicó el acto público No. 2025-0-18-05-08-LP-000067 a Fiori Internazionale, S.A.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque Certificado No. 005731 expedido por el Banco General el 21 de enero de 2026, por la suma de nueve mil novecientos ochenta y nueve balboas con cincuenta y dos centésimos (B/.9,989.52), según Diligencia de Consignación No. 006-2026 de 23 de enero de 2026, que reposa a folio 031 del expediente del Tribunal.

TERCERO: DEVOLVER al Ministerio de Seguridad Pública (SENAFRONT) el expediente administrativo y las muestras, remitidos mediante Nota No. SNF/DF/039/26 de 30 de enero de 2026 (Ver foja 054 del expediente jurídico).

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

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

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No.011-2026, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 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,

[F] NOMBRE Firmado digitalmente por
LEE DUQUE [F] NOMBRE LEE
KATHIA DUQUE KATHIA
KERIMA - ID KERIMA - ID
8-383-544 8-383-544
8-383-544 Fecha: 2026.02.13
08:29:30 -05'00'
KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


RICARDO ADOLFO LANDERO
Magistrado


ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA
Magistrada


MARYSOL MEDIANERO O.
Secretaria General

