



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS
PLENO



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE N°: 092-2026

RECURRENTE: VISUAL TOTAL, S.A.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN N°1001107635 DE 27 DE MAYO DE 2026, POR LA CUAL EL HOSPITAL REGIONAL DR. RAFAEL HERNÁNDEZ (CHIRIQUÍ) DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ADJUDICÓ EL ACTO DE LICITACIÓN PÚBLICA N°2026-1-10-01-04-LP-000151.

MAGISTRADO PONENTE: RICARDO ADOLFO LANDERO

RESOLUCIÓN N°108-2026-Pleno/TACP de 17 de julio de 2026 (Decisión).

CONSIDERANDO QUE:

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado mediante la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (en adelante Ley 22 de 2006), crea en su artículo 146 al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (en lo sucesivo Tribunal), como ente independiente e imparcial, con jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene competencia para conocer en única instancia de los recursos de impugnación contra el acto de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas, emitidos por las entidades en los procedimientos de selección de contratista.

I. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS RELEVANTES

El Hospital Regional Dr. Rafael Hernández (en adelante la entidad, la institución o la CSS), convocó el 23 de abril de 2026 el acto de selección de contratista por Licitación Pública N°2026-1-10-01-04-LP-000151, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas *PanamaCompra* (en lo sucesivo *PanamaCompra*).

El objeto de la contratación es el “SUMINISTRO DE MATERIALES, HERRAMIENTAS Y MANO DE OBRA PARA EL SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE LOS MUEBLES DEL ÁREA DE SALA DE ORTOPEDIA B, SALA DE CARDIOLOGÍA, SALA DE ESPECIALIDADES MÉDICAS A, SALA DE CIRUGÍA RECONSTRUCTIVA Y SALA DE CIRUGÍA A EN EL CENTRO HOSPITALARIO DR. RAFAEL HERNÁNDEZ L.”, bajo la modalidad de adjudicación global, con precio de referencia de noventa y siete mil cuarenta y cinco balboas (B/.97,045.00), cuya celebración y presentación de propuestas se fijó y realizó el 4 de mayo de 2026.

A través de las funcionalidades de *PanamaCompra*, la entidad generó el Acta de apertura de propuestas, dejando constancia de la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Fecha de ingreso	Precio total
GRUPO JARAMILLO, S.A.	03-05-2026 11:20 p. m.	B/. 86,500.00
EQUISERVICES	04-05-2026 06:58 a. m.	B/. 96,740.00



VISUAL TOTAL	04-05-2026 08:18 a. m.	B/. 89,500.00
SERVICIOS HOSPITALARIOS Y CONSTRUCCIONES DIVERSAS S.A	04-05-2026 08:16 a. m.	B/. 78,900.00

Consta en *PanamaCompra* el Informe de Subsanación de propuestas, en el que se detallan los documentos susceptibles de corrección y las respectivas constancias de subsanación de los proponentes.

Posteriormente, el 12 de mayo de 2026, la entidad publicó el Informe de Comisión Verificadora, recomendando la adjudicación del acto público de marras a la empresa Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A. Consecuentemente la entidad emitió y publicó el 27 de mayo de 2026, la Resolución N°1001107635 de igual fecha, mediante la cual adjudicó el acto público de marras a la proponente Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., por la suma de setenta y ocho mil novecientos balboas (B/.78,900.00). por ser la oferta de menor precio que cumple con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos

Subsiguientemente, el 5 de junio de 2026, el licenciado Ernesto J. Anguizola M., actuando en calidad de apoderado especial de la empresa Visual Total, S.A. (en adelante la recurrente, impugnante o parte actora), promovió recurso de impugnación en contra del referido acto administrativo.

El recurso fue admitido por este Tribunal a través de la Resolución 065-2026/TACP de 08 de junio de 2026 (Admisión), publicada en igual fecha en *PanamaCompra*, en la que se le dio traslado a la entidad y se le requirió remitir, a través de *PanamaCompra*, el informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente al acto impugnado y el expediente administrativo físico; así mismo se advirtió a cualquier interesado que podía comparecer ante este Tribunal en interés de la ley o particular, dentro del término fijado para ello.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA ACTORA

La parte actora impugnó el acto administrativo de adjudicación con fundamento en las siguientes razones:

1. Incumplimiento técnico de la propuesta de la adjudicataria (B/.78,900.00):

La propuesta de Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., incumplió los requisitos obligatorios de estricto cumplimiento detallados en el Capítulo III de Especificaciones Técnicas del pliego de cargos, específicamente el tablero aglomerado hidrófugo RH, ya que en la ficha técnica (Melamina Vesto RH) declaró un hinchamiento en espesor tras inmersión de 24 horas del 15%, superando el límite máximo admitido del 14%, establecido de forma taxativa en el pliego.

2. Falta de certificación de emisiones: La adjudicataria, Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., omitió acreditar en su propuesta técnica la certificación de emisiones clase E1 (o equivalente) para los tableros de Vesto RH; no indicó las emisiones de formaldehído, tal como fuera exigido en el pliego. La documentación que acredita clase E1, es de otro producto, no de Vesto RH.

3. Incumplimientos de la propuesta de Grupo Jaramillo, S.A. (B/.86,500.00):

La actora sostuvo que dicha propuesta incumple las mismas especificaciones técnicas que la adjudicataria, en cuanto a los *tableros aglomerados hidrófugos RH*, presentan hinchamiento insuficiente y ausencia de declaración de



emisiones clase E1 o equivalente. Respecto a la *grifería cuello de cisne negra*, las fichas técnicas no especifican el acabado negro ni el tipo de recubrimiento, y con relación a los *tiradores*, propuso tiradores de mobiliario y no de grifería, según se observa en la documentación aportada relacionada a herrajes decorativos.

4. **Falta de objetividad y exhaustividad de la Comisión Verificadora:** Al emitir el informe de verificación, recomendando la adjudicación del acto público a la propuesta de Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., los comisionados omitieron consignar de manera detallada las fojas de cumplimiento técnico y pasaron por alto las desviaciones sustanciales del adjudicatario. Dicha omisión vulnera la obligación estipulada en el artículo 21, numeral 3 de la Ley 22 de 2006, el cual compele a la administración a seleccionar al contratista de forma estrictamente objetiva, íntegra y justa.
5. **Vulneración del Principio de Legalidad y Debido Procedimiento:** El acto administrativo impugnado adolece de vicios de ilegalidad al contravenir el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, en donde se establece de manera restrictiva que la recomendación y posterior adjudicación a la oferta de menor precio, solo procede bajo la condición *sine qua non* de que el proponente cumpla a cabalidad con la totalidad de los requisitos técnicos y exigencias del pliego, supuesto que no se materializa en el adjudicatario seleccionado.
6. **Alineación con los criterios jurisprudenciales del TACP:** La parte actora invocó precedentes¹ de este Tribunal, los cuales a su criterio recuerdan la obligación de las entidades de enmarcar sus decisiones en los principios de transparencia, buena fe y debido proceso, impidiendo que actuaciones administrativas confusas o carentes de rigurosidad técnica lesionen los derechos subjetivos de los proponentes que sí cumplen la ley.

En consecuencia, la actora solicitó formalmente a este Tribunal revocar el acto administrativo impugnado, restablecer el derecho vulnerado a Visual Total, S.A. (B/.89,500.00), por ser la oferta de menor precio que cumple a cabalidad con los términos y referencias del acto público.

III. INFORME DE CONDUCTA

El 11 de junio de 2026, mediante la nota N°DENL-CH-HRDRRHL-DC-IC-001-2026 de 9 de junio de 2026², la entidad presentó ante la Secretaría de este Tribunal, su *Informe de Conducta*, suscrito por la directora nacional de Compras de la Caja de Seguro Social, el cual fue incorporado en el expediente jurídico de foja 051 a 054.

En el informe referido, la entidad se limitó a hacer un recuento de sus actuaciones desde la convocatoria, hasta culminar con el acto administrativo por el cual adjudicó el acto público de marras.

Cabe destacar que, previo a la presentación del referido informe, la entidad licitante remitió mediante la nota N°DC-251-2026 de 10 de junio de 2026³, el expediente administrativo del acto público de marras, contentivo de un (1) tomo con cuatrocientas treinta y tres (433) fojas, según Informe de Trámite de 16 de junio de 2026, visible a foja 056 del expediente jurídico.

¹ Resolución N°079-2023-Pleno/TACP de 4 de mayo de 2023 (Decisión).

² Véase publicada en PanamaCompra.

³ Véase a folio 050 del expediente administrativo, así como en PanamaCompra.



IV. ETAPA PROBATORIA

Mediante la Resolución N°033-2026-TACP de 19 de junio de 2026 (Pruebas), el Sustanciador se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aducidas y aportadas.

Dado que la evaluación de las características técnicas de los bienes del objeto contractual se escapa de la esfera de conocimiento del juzgador y las disconformidades planteadas por la recurrente, mayormente, eran de índole técnico, el Sustanciador estimó necesario y conveniente ordenar prueba de informe a la *Universidad Tecnológica de Panamá* (o simplemente UTP), con el propósito de aclarar puntos oscuros y contar con mayores elementos de juicio, que llevaran al Tribunal a una mejor convicción.

Fue así como el 30 de junio de 2026, la UTP, remitió el *Informe Técnico*, requerido por este Tribunal, el cual se encuentra visible en el expediente electrónico bajo la denominación “19 Contestación a Prueba de Informe de la UTP Exp.092-2026”, así como de folio 072 a 074 del expediente jurídico, suscrito por la doctora Ka Lai Nieve Ng Puga, ingeniera civil, designada por la rectora⁴ de la Universidad Tecnológica de Panamá, que en lo medular señala:

“ ...

Antes de realizar la revisión vale la pena aclarar terminologías:

- La melamina termofusionada, no es el tablero aglomerado en sí, sino que es una lámina/cubierta que protege al tablero aglomerado, y esta se adhiere a las caras del tablero aglomerado (dependiendo si es por ambas caras o una sola) mediante resinas que trae la melamina, para esto se usan máquinas que tienen platos que se calientan a altas temperaturas y aplican alta presión; el calor y la presión hacen que las resinas se derritan y penetren dentro del tablero aglomerado, quedando todo de una sola pieza.
- El tablero aglomerado como tal es solamente el núcleo de la placa o panel de madera reconstituida con la que se fabrican los muebles.

En la práctica se puede referir a placas de melamina, pero estas placas realmente están es recubiertas de melamina, siendo su núcleo variable: mdf, aglomerado común o aglomerado resistente a la humedad.

Con respecto a las especificaciones técnicas dentro del pliego de cargos en el punto 3.2 no se solicitan valores de propiedades a cumplir para la melamina termofusionada, como se observa a continuación:

3.2 Melamina termofusionada (TFM) – color gris

- Revestimiento: melamina termofusionada (TFM) o equivalente industrial para mobiliario, color gris uniforme.
- Superficie: lisa, no porosa, lavable; apta para limpieza frecuente con detergentes neutros y desinfectantes comunes hospitalarios.
- Uniformidad: mismo lote/tono para un mismo ambiente; no se aceptan diferencias apreciables entre piezas contiguas.
- Resistencia: no presentar desprendimiento del recubrimiento (delaminación) por limpieza normal.

No se aceptará:

- Vinilos autoadhesivos como sustituto del recubrimiento melaminico.
- Piezas con burbujas, rayas marcadas, desprendimiento o manchas permanentes.

En cuanto a las especificaciones técnicas relacionadas al tablero aglomerado hidrófugo (resistente a la humedad), dentro del pliego de cargos en el punto 3.1 se observa lo siguiente:

3.1 Tablero aglomerado hidrófugo RH

- Uso: cuerpos de mueble, laterales, divisiones, entrepaños, frentes de puertas y frentes de gavetas.
- Tipo: tablero de partículas (aglomerado) resistente a humedad (RH) para uso interior en ambientes húmedos.
- Espesores mínimos: 18 mm en estructura y frentes. Traseras (si aplica): 6 mm mínimo.
- Densidad de referencia: 650–750 kg/m³ (o superior).

⁴ Mediante nota N°RUTP-N-70-061-2026 de 24 de junio de 2026, visible a foja 071 del expediente jurídico, así como en PanamaCompra.



- Hinchamiento por espesor tras inmersión 24 h: máximo 14% (o mejor), demostrable por ficha técnica del fabricante.
 - Emisiones: clase E1 o equivalente (bajas emisiones).
 - Sellado obligatorio de cantos y perforaciones expuestas (ver Capítulo 4).
- No se aceptará:**
- Aglomerado estándar no RH en muebles expuestos a humedad (especialmente bajo fregador).
 - MDF estándar o materiales sin certificación de resistencia a humedad.
 - Tableros con delaminación, hinchamiento visible, moho, bordes dañados o humedad.

Se procedió a revisar las fichas técnicas presentadas por el proponente **Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A.** con una propuesta por B/. 78,900.00, que se encuentran en el portal de PanamaCompra.gob.pa bajo la licitación en cuestión. El proponente **Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A.** dentro de las fichas técnicas presenta un modelo de Melamina Vesto RH de la casa/marca Arauco, como se ve en la siguiente imagen.

Melamina VESTO RH

Es producido usando fibras provenientes de bosques renovables de ARAUCO, manejados en forma sustentable. La resistencia a la humedad se obtiene al agregar una resina resistente al agua, para reducir el hinchamiento en áreas de alta humedad.

Aplicaciones

- Muebles de baño y cocina.
- Guardapolvos.
- Puertas residenciales.
- Ideal para aplicaciones en ambientes con alta humedad.

Características

- Ideal para aplicaciones con exposición a alta humedad ambiental.
- Excelente trabajabilidad gracias a las propiedades físico-mecánicas del tablero.
- El sustrato MDP de color verde identifica que es un tablero RH.

Manipulación y almacenamiento

- **Melamina VESTO RH** no debe ser usado ni almacenado al exterior. El área de almacenamiento debe estar limpia, seca, bien ventilada y libre de polvo u otras partículas que puedan contaminar el producto. Los tableros deben almacenarse en forma horizontal y elevados del piso, usando soportes de igual altura. Mantener una humedad relativa y temperatura constantes. Antes de usar, estabilizar el tablero a las mismas condiciones que se espera tenga una vez instalado.

MELAMINA VESTO RH - INFORMACION TÉCNICA									
								Después de ensayo cíclico	
Propiedad	Densidad	Tracción	MOE	MOR	Retención tornillo canto	Retención tornillo cara	Hinchamiento 24h	Tracción	Hinchamiento
Espesor		(min.)	(min.)	(min.)	(min.)	(min.)	(máx.)	(min.)	(máx.)
mm	kg/m³	N/mm²	N/mm²	N/mm²	N	N	%	N/mm²	%
18	650-750	0.6	2.500	19	1.000	1.200	15	0.13	13

www.arauco.com

renovables para una vida mejor

arauco

Toda vez que las especificaciones técnicas estipuladas para la melamina termofusionada no establecen valores concretos o características medibles, no se puede realizar una comparación cuantitativa de lo ofertado versus lo especificado.

Adicionalmente, diera la impresión de que la ficha técnica presentada para la Melamina termofusionada, Melamina Vesto RH, tiene la opción de venir con un sustrato MDP RH, lo que quiere decir que puede venir ya fusionada con un tablero resistente a la humedad incorporado, y es allí donde entra la tabla de la información técnica, que trae la controversia. En todo caso, el tablero de la casa/marca Arauco, con el cual pudiera pedirse la melamina, no satisface las especificaciones técnicas del punto 3.1 del capítulo 3, en cuanto al porcentaje de hinchamiento a las 24 horas, ya que es mayor a 14%.

(El subrayado es nuestro)...

Para el tablero aglomerado hidrófugo, el proponente **Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A.**, presenta la ficha técnica del tablero aglomerado de partículas hidrófugo [P3], casa/marca Losán. En esta ficha se pueden observar los siguientes recuadros:

Características técnicas

El tablero aglomerado de partículas hidrófugo cumple a su salida de fábrica los requisitos generales siguientes:

Características físico-mecánicas	Norma	Requisitos en función del espesor (mm)					Unidades
		>6-13	>13-20	>20-25	>25-32	>32-40	
Resistencia a la flexión	EN 310	15	14	12	11	9	N/mm²
Módulo de elasticidad en flexión	EN 310	2050	1950	1850	1700	1550	N/mm²
Tracción perpendicular	EN 319	0,45	0,45	0,40	0,35	0,30	N/mm²
Tracción superficial	EN 311	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	N/mm²
Hinchamiento en grosor (24h)	EN 317	17	14	13	13	12	%
Densidad*	EN 323	750-700	750-650	750-600	660-615	650-600	Kg/m³

* Datos orientativos que dependen de la fábrica y el espesor.



Características Generales	Norma	Requisitos	Unidades
Humedad	EN 322	5 - 13	%
Reacción al fuego*	EN 13986	D-s2, d0	Clase
Contenido en formaldehído	EN ISO 12460-5	Clase E1 (≤ 8 mg / 100 g de tablero seco)	Clase

* Para tableros con densidad mínima de 600 kg/m³ y espesor mínimo de 9 mm, montados sin dejar espacio de aire detrás. Las características técnicas, así como las normas de referencia, pueden sufrir modificaciones derivadas de desarrollo de producto.

Por lo que los datos proporcionados en la ficha técnica del tablero aglomerado hidrófugo de la casa/marca Losán presentado por el proponente **Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A.**, satisface los valores estipulados en las especificaciones técnicas del pliego de cargos para el tablero aglomerado hidrófugo RH. Cabe señalar, que está misma ficha técnica (la del tablero aglomerado de partículas hidrófugo [P3]), fue presentada también por el proponente **Visual Total, S.A.**

Revisando las fichas técnicas del proponente **Grupo Jaramillo, S.A.**, cuya oferta fue por B/.86,500.00; para la melamina este presenta ficha técnica de Duraplac Melamina que diera la impresión de que también es una placa de aglomerado recubierta con melamina. En este caso, el sustrato con el que viene la melamina no satisface las especificaciones técnicas del punto 3.1 del capítulo 3, en cuanto al porcentaje de hinchamiento a las 24 horas, ya que es mayor a 14%. Una vez más, como las especificaciones para la melamina termofusionada no señalan valores concretos o características medibles, no se puede realizar una comparación cuantitativa de lo ofertado versus lo especificado.

En cuanto a la ficha técnica del tablero aglomerado presentada por **Grupo Jaramillo, S.A.**, esta es de la casa/marca FINSA, llamado Fimaplast hidrófugo, la cual satisface los valores estipulados en las especificaciones técnicas del pliego de cargos para el tablero aglomerado hidrófugo RH.

...

V. MEDIDA PREVIA

Como se ha planteado, nos encontramos frente a discrepancias en la valoración realizada por la Comisión Verificadora a la propuesta presentada por la adjudicataria Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., que se circunscriben a aspectos técnicos de la propuesta, específicamente en cuanto al punto 2 de Otros requisitos (datos técnicos de materiales), correlacionado con el punto 3.1 de las especificaciones técnicas del pliego de cargos.

En ese orden de ideas, el Pleno del Tribunal por medio de la Resolución N°027-2026-Pleno/TACP de 6 de julio de 2026 (Medida Previa), atendiendo a lo normado en los artículos 58, 68 y 69 de la Ley 22 de 2006, declaró que el informe de la Comisión Verificadora de 8 de mayo de 2026, publicado el 12 de mayo de 2026, se realizó en contravención al pliego de cargos; en consecuencia, anuló parcialmente el referido informe y ordenó la verificación parcial de la propuesta presentada por la adjudicataria.

Lo anterior a fin de verificar el cumplimiento o no de la propuesta presentada por Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., específicamente en cuanto al punto 2 de “Otros requisitos” (datos técnicos de los materiales), siguiendo el procedimiento que establece el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, con apego a los criterios establecidos en el pliego y lo expuesto por este Tribunal en dicha resolución.

Otros requisitos	Opciones
2. EL CONTRATISTA DEBERA ADJUNTAR A SU PROPUESTA LOS <u>DATOS TECNICOS DE LOS MATERIALES A UTILIZAR, PUESTO QUE LA EVALUACIÓN SERA SUJETA A ESPECIFICACIONES TECNICAS (TABLEROS RH, SUPERFICIES, HERRAJES, LLAVE CUELLO DE CISNE, GRIFERÍA/FREGADOR).</u> (Lo subrayado es del Tribunal).	No Subsanable



VI. NUEVO INFORME PARCIAL DE VERIFICACIÓN

Realizada la verificación parcial de la propuesta ordenado por el Tribunal, a través de la Medida Previa N°027-2026-Pleno/TACP de 6 de julio de 2026, la entidad publicó el 10 de julio de 2026, en *PanamaCompra*, el *Informe parcial*⁵ realizado por la Comisión Verificadora designada por ella y, posteriormente, remitió el informe original, por medio de la nota N°DADM.-1092-2026-H.R.H.L. de 10 de julio de 2026.

Veamos en lo medular el informe contentivo de la evaluación parcial de la propuesta de Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A.:

“ ...

2	El Contratista Deberá Adjuntar A Su Propuesta Los Datos Técnicos De Los Materiales A Utilizar, Puesto Que La Evaluación Sera Sujeta A Especificaciones Técnicas (Tableros Rh, Superficies, Herrajes, Llave Cuello De Cisne, Grifería/Fregador).	X	El proponente somete dos especificaciones de tableros resistentes la humedad, en donde la segunda especificación marca LOSAN cumple con el espesor de 18 mm y con la prueba de hinchamiento a 24 hrs con el porcentaje de 14%. De igual manera en el contenido de formaldehído cumple con la clase EI (≤ 8mg/100g de tablero seco) bajo la norma EN312 y EN ISO12460-5 y además se recalca en el pliego de cargos que antes de iniciar la fabricación se deberá someter las especificaciones de los materiales a utilizar. FOJA 153 - 154
---	---	---	---

... ”

VII. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL

A. Tipología del procedimiento de selección de contratista de marras.

En cumplimiento del artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, procedemos al análisis con base en los criterios que a continuación se exponen, teniendo en cuenta que el procedimiento de selección de contratista que nos ocupa es una Licitación Pública, dispuesta en el artículo 58 de la Ley 22 de 2006, que a la letra establece:

“**Artículo 58.** Licitación pública. La licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). En este procedimiento de selección de contratista, las entidades licitantes no aplicarán el margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

En la celebración de la licitación pública, se observarán las reglas siguientes:

1. ...
2. Los proponentes entregarán su oferta, la cual contendrá el precio ofertado con su correspondiente fianza de propuesta y la propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos.
- ...
4. La entidad licitante antes del acto de apertura de ofertas designará la comisión verificadora, la cual será conformada por profesionales idóneos en el objeto de la contratación.
- ...
8. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de

⁵ Incorporado en el expediente jurídico de foja 101 a 103.



cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente.

9. Si la comisión verificadora determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a evaluar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la evaluación de la propuesta anterior, hasta emitir un informe recomendando la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.
- ...
11. Una vez emitido el informe, este será publicado obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y estará disponible, ese mismo día, una copia impresa de este para los participantes en el acto que la deseen.
12. A partir de la fecha de la publicación descrita en el numeral anterior, los participantes de este acto público tendrán acceso al expediente, incluyendo las propuestas de los participantes en el acto, y tendrán tres días hábiles para hacer observaciones a dicho informe.
13. Transcurrido este término, la entidad tendrá dos días hábiles para decidir si ordena un nuevo informe parcial o total a la misma comisión. Si transcurrido este término la entidad no emite pronunciamiento alguno, se entenderá que el informe de la comisión ha sido aceptado por esta, pudiendo adjudicar o declarar desierto el acto de selección de contratista en un término de dos días.

En caso contrario, la entidad, dentro de este término, deberá emitir una resolución motivada ordenando un nuevo análisis parcial o total del informe.

Contra el nuevo informe de la comisión cabe la acción de reclamo, la cual será tramitada conforme a lo establecido en el artículo 153.

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la recomendación de la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio ofertado sea conveniente para el Estado". (Lo subrayado es nuestro).

B. Criterios de interpretación.

1. Constitucionales

La interpretación de las normas y disposiciones aplicables a los procedimientos de selección de contratista se deben a la fuente de toda norma, nos referimos a las disposiciones constitucionales, de las cuales son resaltables los artículos 215 y 266 de la Carta Fundamental. Veamos:

"Artículo 215. Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial".

"Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación".



2. Legales

Según lo establece la propia ley, la interpretación de las reglas contractuales se sustenta en los intereses públicos, los fines y los principios de la Ley de Contrataciones Públicas, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 22 de 2006.

“**Artículo. 35.** Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos”.

De igual forma, hemos procurado que los hechos afirmados por la empresa recurrente hayan sido probados fehacientemente, al objeto de obtener, en derecho, un pronunciamiento sobre las circunstancias que la llevaron a interponer la impugnación ante este Tribunal Colegiado.

C. Cargos en contra del Informe de la Comisión Verificadora.

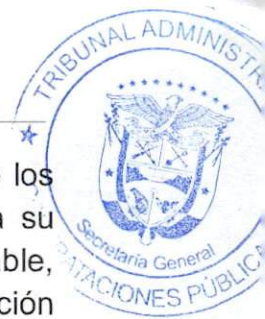
El presente recurso de impugnación se centró en las especificaciones técnicas de los materiales con que será fabricado el mobiliario del objeto contractual y la consecuente verificación de la propuesta presentada por la adjudicataria, Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., ajustada a los requisitos del pliego de cargos, cuya labor correspondió a la Comisión Verificadora designada por el Hospital Regional Dr. Rafael Hernández, sin embargo, al analizar las piezas procesales, el Tribunal determinó la necesidad de un *Informe Técnico* por parte de un tercero coadyuvante, idóneo en la materia del objeto contractual, con funciones en la Universidad Tecnológica de Panamá, que para el caso la rectora designó a la doctora Ka Lai Nieve Ng Puga, ingeniera civil.

En ese contexto, el *Informe Técnico* citado de foja 4 a 6 de la presente resolución, en conjunto con la motivación de la verificación parcial del punto 2 de “*Otros requisitos*” (datos técnicos de los materiales), citado a foja 7 de la presente resolución, da cuenta que la propuesta presentada por la adjudicataria Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A. cumple dicho requisito, específicamente en cuanto a las especificaciones técnicas de: 3.1 Tablero aglomerado hidrófugo RH⁶.

Dado que, la disconformidad de la parte actora se centró en aspectos puramente técnicos, es importante advertir que en el Informe de Verificación de propuestas de 8 de mayo de 2026 (1er informe), los comisionados se limitaron a marcar (x) el cumplimiento del requisito en debate:

2	El Contratista Deberá Adjuntar A Su Propuesta Los Datos Técnicos De Los Materiales A Utilizar, Puesto Que La Evaluación Sera Sujeta A Especificaciones Técnicas (Tableros Rh, Superficies, Herrajes, Llave Cuello De Cisne, Grifería/Fregador).	X		
---	---	---	--	--

⁶ Véanse las especificaciones a fojas 4 y 5 de la presente resolución.



Así las cosas, resulta importante indicar que nuestra legislación establece que los Informes de la Comisión deben contener una debida motivación, conforme a su ejercicio profesional consagrado por su idoneidad siendo un elemento indispensable, y en el informe se debe sustentar las razones por la cual se forja la recomendación de adjudicación, teniendo el deber de indicar en su análisis los razonamientos que llevaron a los comisionados a determinar en su dictamen que las propuestas participantes, según corresponda, cumplen o no las exigencias requeridas por la entidad en el pliego de cargos.

Lo anterior de conformidad con el artículo 68 de la ley 22 de 2006, que respecto al funcionamiento de la comisión señala que la misma debe presentar su verificación mediante un informe, **debidamente motivado**, aplicando los criterios establecidos contenidos en el pliego de cargos, lo cual no fue atendido por la Comisión en su Informe de Verificación, rendido el 8 de mayo de 2026.

Frente a lo indicado, este Tribunal estimó necesario anular parcialmente la verificación de la propuesta adjudicataria, en cuanto al punto 2 de "*Otros requisitos*" (datos técnicos de los materiales), en atención a que para ese momento la información que tenía este Tribunal se limitaba al Informe Técnico de la UTP, con el que cual se coligió que la propuesta de la adjudicataria no cumplía con las especificaciones del *tablero aglomerado hidrófugo RH (3.1)*, requerido por la entidad.

Empero, llegado el nuevo Informe parcial de verificación, este Tribunal llevó a cabo su análisis en conjunto con el Informe de la UTP, logrando aclarar puntos oscuros relacionados al cumplimiento de los materiales propuestos por Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A.

En ese orden de ideas, del análisis conjunto de ambos documentos se desprende que el material de marca Losán, propuesto por la adjudicataria para el tablero aglomerado hidrófugo RH (3.1), cumple con la especificación técnica relativa al *hinchamiento por espesor máximo de 14% tras inmersión de 24 horas*, según consta en la ficha técnica presentada por Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., incorporada en el Informe Técnico de la UTP⁷ y que además fue el mismo material ofertado por la recurrente.

Con respecto a las *emisiones clase E1 o equivalente*⁸ para el tablero aglomerado hidrófugo RH (3.1), en la ficha técnica del tablero de la marca Losán, aportada por la adjudicataria y también incorporada en el Informe Técnico de la UTP, se observa que cumple al ser clase E1 (contenido de formaldehído).

Del examen del recurso se advierte que la recurrente habría utilizado las fichas técnicas aportadas por la adjudicataria de forma que pudo generar confusión, pues la ficha técnica de la marca Arauco corresponde al material de melamina termofusionada (3.2), y no al tablero aglomerado hidrófugo RH (3.1).

En esa misma línea, el Informe Técnico⁹ de la distinguida doctora Ng Puga, establece que la melamina termofusionada no es el tablero aglomerado en sí, sino una lámina o cubierta protectora que se adhiere a las caras del tablero mediante resinas, calor y alta presión, formando una sola pieza.

⁷ Véase a foja 5 de la presente resolución.

⁸ Ibid.

⁹ A foja 4 de la presente resolución.



Adicionalmente en el referido Informe Técnico se indicó que, en el pliego de cargos, para la melamina termofusionada (3.2) no se incorporaron valores concretos o características medibles, por ello no podía realizarse una comparación cuantitativa de lo ofertado versus lo especificado.

Ahora bien, sobre la ficha técnica aportada por Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., señaló que la melamina de vesto RH de la marca Arauco, tiene la opción de tener un sustrato MDP RH, es decir, que puede estar fusionada con el tablero (incorporado) resistente a la humedad, sin embargo, para el caso concreto que nos ocupa la entidad estableció los materiales separados 3.1 el tablero y 3.2 la melamina, de ahí que no es viable pretender descalificar a la adjudicataria aduciendo el incumplimiento del tablero incorporado a la melamina, cuando la adjudicataria propuso el tablero Losán (3.1) y la melamina Arauco (3.2) que, de forma separada, cada uno de ellos cumple las correspondientes características técnicas solicitadas.

Conforme el análisis previo, concluimos que **no le asiste razón a la recurrente** en cuanto a que la propuesta de la empresa Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A. incumple técnicamente el pliego de cargos, de ahí que no presta mérito pronunciarse sobre el incumplimiento endilgado a la propuesta de Grupo Jaramillo, S.A., segunda de menor precio, así como de los cargos en contra de la actuación de la entidad.

D. Otras consideraciones del Tribunal.

Este Tribunal considera oportuno hacer un llamado de atención a la entidad licitante sobre el contenido y alcance del *Informe de Conducta* que debe rendir en los procesos ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en vía gubernativa, cuyo desarrollo procedemos a exponer:

Se observa con creciente frecuencia que las entidades públicas se limitan a efectuar una relación cronológica de las actuaciones surtidas desde la convocatoria del acto público hasta su adjudicación o declaratoria de deserción, aspectos que ya constan en el expediente electrónico, así como en el expediente administrativo que se remite a este Tribunal, sin aportar mayores elementos de juicio que permitan comprender las razones fácticas y jurídicas que motivaron la actuación impugnada.

Al respecto, la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral ha sostenido que el *Informe de Conducta* no constituye una contestación de la demanda ni una simple descripción de actuaciones administrativas, sino una gestión procesal de carácter narrativo y objetivo dirigida a ilustrar al Tribunal sobre los móviles, razones y fundamentos jurídicos que sustentaron la actuación de la autoridad demandada. Asimismo, se ha precisado que dicho informe debe contener elementos de juicio explícitos y debidamente articulados que permitan al juzgador ejercer adecuadamente el control de legalidad sobre el acto cuestionado¹⁰.

De igual forma, la Sala ha advertido que la finalidad del informe es exponer los razonamientos de hecho y de derecho que dieron origen al acto impugnado y no a descalificar los argumentos de la parte actora¹¹ o como en el caso en estudio,

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. (10 de febrero de 2003). Exp. 635-01, Ponente Adán A. Arjona, Demanda Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

¹¹ Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. (27 de abril de 2010). Expediente 479-2008, Ponente Víctor L. Benavides P., Demanda Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.



limitarse a reproducir actuaciones ya incorporadas al expediente.

En consecuencia, se exhorta a la entidad a que, en futuras ocasiones, los informes de conducta sean elaborados en estricto apego a su naturaleza y finalidad procesal, incorporando una exposición clara, objetiva y fundamentada de las razones que sustentaron la actuación administrativa objeto de la impugnación, contribuyendo así a una mejor administración de justicia y al adecuado ejercicio del control de legalidad que corresponde a esta Tribunal.

E. Decisión del Tribunal.

Completado el examen de las acusaciones presentadas por la parte actora, con fundamento en el Informe Técnico rendido por la profesional de la Universidad Tecnológica de Panamá, se corroboró que la propuesta presentada por la empresa Servicios Hospitalarios y Construcciones Diversas, S.A., cumple las especificaciones técnicas establecidas por la entidad licitante, en cuanto a los materiales con los que se confeccionará el mobiliario del objeto contractual.

En vista de lo anterior, en apego al pliego de cargos, la Ley de Contrataciones Públicas y su reglamento, lo procedente es **confirmar** el acto administrativo impugnado, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo 439 de 2021:

“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 es del Tribunal).

Reproducimos el artículo 164 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020:

“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”.

En ese sentido, recordamos a la entidad que el acatamiento de lo resuelto por este Tribunal, a través de la presente resolución, conlleva proseguir el procedimiento, es decir, proferir la orden de compra o contrato respectivo, su refrendo y notificación a través de “PanamaCompra”.

Referente a la fianza del recurso de impugnación, este Tribunal ordenará su devolución, conforme lo establece el artículo 246 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

“Artículo 246. Ingreso de la fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional. En los casos en que la decisión ejecutoriada sea adversa al recurrente, se ordenará el ingreso de dicha fianza de recurso de impugnación al Tesoro Nacional, salvo que a juicio del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas se determine que el recurrente no actuó de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasionar premeditadamente un daño al Estado o a un tercero”. (El subrayado es del Tribunal).

En atención a los razonamientos expuestos, el Pleno del Tribunal Administrativo de

Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias;

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución N°1001107635 de 27 de mayo de 2026, mediante la cual el Hospital Regional Dr. Rafael Hernández de la Caja de Seguro Social, adjudicó el acto de selección de contratista por Licitación Pública N°2026-1-10-01-04-LP-000151.

SEGUNDO: DEVOLVER al Hospital Regional Dr. Rafael Hernández, el expediente administrativo contentivo de las actuaciones surtidas con ocasión del acto público N°2026-1-10-01-04-LP-000151, remitido a este Tribunal mediante la nota N°DC-251-2026 de 10 de junio de 2026, según Informe de Trámite que reposa a fojas 056 del expediente jurídico.

TERCERO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación, consignada mediante Cheque de Gerencia N°012044 expedido por Global Bank, sucursal Parque Lefevre, el 4 de junio de 2026, por el monto de ocho mil novecientos cincuenta balboas (B/.8,950.00), más dinero efectivo por la suma de setecientos cincuenta y cinco balboas (B/.755.00), según Diligencia de Consignación N°061-2026 de 5 de junio de 2026, visible a folio 030 del expediente jurídico de este Tribunal.

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

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 N°092-2026, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado 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]	Firmado digitalmente por		RICARDO ADOLFO LANDERO Magistrado
NOMBRE	[F] NOMBRE LEE		
LEE DUQUE	DUQUE KATHIA		
KATHIA	KERIMA - ID		
KERIMA - ID	8-383-544		
8-383-544	Fecha: 2026.07.20 13:09:31 -05'00'		ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA Magistrada
KATHIA LEE DUQUE			MARYSOL MEDIANERO O. Secretaria General
Magistrada			

