

Panamá, 26 de septiembre de 2025
DNLC/DAMR-158-25/DIC-DAEM

Señora Ministra:

Reciba usted, de los miembros de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), un cordial saludo y deseos de éxitos.

La ACODECO, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 (en adelante Ley 45), tiene por objeto proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor.

Respecto al concepto de libre competencia económica, el artículo 9 de la Ley 45, nos señala que:

“Artículo 9. Libre competencia económica. Se entiende por libre competencia económica la participación de distintos agentes económicos en el mismo mercado pertinente, actuando sin restricciones ilícitas en el proceso de producción, compra, venta, fijación de precios y otras condiciones inherentes a su actividad económica.

Para los efectos de esta Ley, se considera un solo agente económico el conjunto de personas jurídicas de Derecho Privado que estén controladas por un mismo grupo económico.” (El resaltado es nuestro).

Su Excelencia
LUCY MOLINAR
Ministra de Educación
Ciudad
E. S. D.

Este principio de libre competencia económica, propugna por la existencia de mercados libres, y la defensa de las condiciones de competencia económica efectiva en el mercado, procurando que la rivalidad existente entre competidores actuales, o que pudiera existir de entrar un potencial competidor, no se vea menoscabada por la fijación de restricciones, limitaciones o prohibiciones que surjan al margen de la ley.

En concordancia con lo anterior, y de conformidad con el artículo 86 numeral 5 de la Ley 45 que señala como función de ACODECO la de:

“Realizar abogacía de la libre competencia ante los agentes económicos, asociaciones, instituciones educativas, entidades sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil y la Administración Pública, a través de la cual podrá recomendar, mediante informes técnicos-jurídicos, la adopción o modificación de cualquier trámite o requisito propio de algún sector de la economía nacional o realizar estudios a fin de promover y fortalecer la competencia en el mercado.”

En el marco de la función indicada, la Dirección Nacional de Libre Competencia (DNLC), de ACODECO, en su labor de monitoreo de procedimientos de selección de contratistas, visualiza un acto de licitación pública No. 2025-0-07-19-99-LP-000092, del Ministerio de Educación (MEDUCA) para la: “ADQUISICIÓN DE COMPUTADORAS PORTÁTILES Y LICENCIAS MICROSOFT M365 A3 PARA DOCENTES Y ESTUDIANTES DEL SISTEMA OFICIAL” cuyo precio de referencia es B/. 230,262,640.00. Al realizar las revisiones, desde la óptica de si se favorece la libre competencia económica y la libre concurrencia en el acto mencionado, se observa dentro de otros requisitos, lo siguiente:

Otros Requisitos	Observaciones
2. Experiencia de la empresa ... Nota: El proponente deberá presentar al menos una (1) carta o actas de aceptación final similar al objeto contractual que hayan sido realizados en el sector público y/o privado en los últimos diez (10) años...	Barrera a la entrada. La experiencia en suministros similares, objeto del contrato, al ser en los últimos diez (10) años, puede minimizar la participación de proponentes y ser una barrera restrictiva a la libre competencia económica y libre concurrencia de empresas, que no cuenten con esa cantidad de años suministrando dichos bienes y/o servicios solicitados. Desde la perspectiva competitiva, la experiencia en suministrar u ofertar

	<p>bienes y servicios, debe ser abierta, alejada a interpretarse como obstáculo o limitación en poder participar, aumentando las posibilidades de oferentes interesados, que cuenten con menos años de experiencia, pero manteniendo los mismos niveles de calidad, seguridad y tecnología existentes.</p> <p>Recomienda:</p> <p>Solicitar una experiencia de 2 años y más en el área pública o privada.</p>
<p>3. Carta de Referencia Bancaria</p> <p>Se aportará de una (1) a tres (3) cartas de referencias bancarias, deberá ser expedida con fecha posterior a la fecha de publicación, en las que se haga constar que el proponente posee actualmente:</p> <p>-Para un solo renglón: las cartas de referencias bancarias que certifiquen que el proponente mantiene cuenta de ahorro y/o corriente, y/o línea de crédito, que por sí solas o su monto en conjunto lleguen a un mínimo de siete (7) cifras bajas.</p> <p>-En el caso en que el proponente participe para grupos de renglones: las cartas de referencias bancarias que certifique que el proponente mantiene cuenta de ahorro y/o corriente, y/o línea de crédito, que por sí solas o su monto en conjunto lleguen a un mínimo de siete (7) cifras altas.</p>	<p>Barrera a la entrada.</p> <p>El requerimiento de cartas de referencia bancaria, está relacionado con la capacidad económica y financiera (músculo financiero) del proponente para poder responder antes condiciones de su negocio y al Estado en última instancia.</p> <p>Si una empresa cuenta con una capacidad de 7 cifras altas, o por el contrario, cuenta con una capacidad de 7 cifras bajas, ¿sería diferente su responsabilidad y/o capacidad con la entidad licitante o es igual?</p> <p>Lo anterior, es una alerta, muy habitual en los actos públicos, ante condiciones que pueden establecer requisitos únicos o exclusivos que pareciese estar a favor de un proponente, en perjuicio de otros, limitando la participación.</p> <p>Puede restringir el acceso de nuevos competidores a nivel nacional. Si bien se solicita de 1 a 3 cartas de referencia bancaria, cuyo monto en</p>

	<p>conjunto sea, para un solo renglón de 7 cifras bajas y en grupo de renglones (2 o más) de 7 cifras altas, sigue siendo restrictivo y puede limitar o impedir la participación de empresas interesadas.</p> <p>Recomienda: Para proponentes que oferten en un solo renglón, manteniendo la solicitud de 1 a 3 cartas de referencia bancaria, que el monto en conjunto sea un mínimo de seis (6) cifras medias.</p> <p>Para el grupo de renglones, entendiendo 2 o más renglones, manteniendo la solicitud de 1 a 3 cartas de referencia bancaria, que el monto en conjunto sea un mínimo de siete (7) cifras bajas.</p> <p>La existencia histórica de licitaciones públicas y de convenios marco, nos permiten apreciar que dichos montos o cartas de referencia bancaria, pueden ajustarse, sin que se vea afectado el Estado o la entidad licitante, tratando de mantener una mayor participación de proponentes interesados.</p>
<p>4. Estados Financieros</p> <p>El proponente deberá suministrar los Estados Financieros Completos de los años 2023 y 2024, auditado por una firma de Contadores Públicos Autorizados, o un Contador Público Autorizado.</p> <p>Los Estados Financieros deberán demostrar un nivel de facturación anual superior a DOS MILLONES (B/. 2,000,000.00), en cada periodo fiscal.</p>	<p>Barrera a la entrada.</p> <p>Al establecer un monto o nivel de facturación anual, para 2023 y 2024, superior a B/.2,000,000.00 de balboas, se está limitando o prohibiendo las posibilidades de que participen una mayor cantidad de proveedores interesados en el acto.</p>



<p>...</p>	<p>Es importante connotar, que el renglón 1 de licencias de Microsoft 365 A3, el monto total de adquisición sea de B/.4,620,840.00 balboas y se solicita como requisito por empresas, una facturación superior a B/.2,000,000.00, situación que es desventajosa para proveedores interesados y que facturen menos de ese monto al año. Es decir, debe la empresa al menos facturar 44% o casi la mitad del renglón 1 en su facturación en el estado financiero, para poder participar, situación restrictiva o prohibitiva de la competencia.</p> <p>Recomienda: Las buenas prácticas de la competencia, a nivel mundial, nos conducen a establecer requisitos comunes o cónsonos y apegados al mercado, de bienes y servicios solicitados, buscando índices y/o facturaciones promedios de o para dicho mercado.</p> <p>Una segunda alternativa sería eliminar este requisito, que buscaría favorecer a unos en perjuicio de otros.</p>
<p>5. Carta de intención de Financiamiento Bancario o por Entidad Financiera</p> <p>Se presentará carta de intención de financiamiento por el cien por ciento (100%) del monto total de la propuesta del suministro por parte del proponente. Dicha carta debe ser expedida por un banco local legalmente reconocido con licencia general o entidad financiera debidamente reglamentada por el Ministerio de Comercio e Industrias...</p>	<p>Es otro requisito de capacidad financiera, en que el proponente pueda financiar el suministro solicitado a través de una entidad bancaria o financiera, comprometiendo el 100% del monto.</p> <p>Referente a este punto 5, considerado no subsanable y el punto 3, considerado subsanable, de carta de referencia bancaria, que</p>

<p>...</p>	<p>ambos en el fondo son cartas o referencia de capacidad, financiera y de suministrar los bienes y servicios solicitados, sin embargo, uno es subsanable y el otro no.</p> <p>Recomienda: Eliminar este punto. Alternativa, de mantener el punto 5, que sea subsanable.</p>
<p>14.2 Plazo (página 17 del pliego de cargo)</p> <p>...</p> <p>Renglón 1:</p> <p>Entrega de licencias: Quince (15) días calendario para la entrega de las 21,000 licencias de M365 A3 Unified Edu Sub Per User.</p> <p>Renglón 2:</p> <p>Entrega de 54,000 equipos de computadoras (laptops) para docentes se realizará sesenta (60) días calendario después de notificación de la Orden de Proceder.</p> <p>Renglón 3:</p> <p>La primera entrega de 325,000 equipos de computadora (laptops) para estudiantes se realizará en entregas parciales a partir 1 de enero al 31 de marzo del 2026. El 100% de los equipos deben estar entregados al finalizar el mes de marzo.</p>	<p>Barrera a la entrada.</p> <p>Pocas o limitadas empresas pueden contar con esa capacidad de entrega de suministros objeto del contrato.</p> <p>Ya que el tiempo fijado, es una limitante, al considerar para el renglón 1 de 15 días calendario (para 21,000 licencias), renglón 2 de 60 días calendario (para 54,000 laptop docentes) y renglón 3 entrega parcial del 1 enero al 31 de marzo de 2026 (para 325,000 laptop estudiantes)</p> <p>Recomienda: Criterios más comunes al mercado de suministro de dichos bienes y servicios.</p>
<p>Capítulo 3. Especificaciones Técnicas (pág. 29 y 34 del pliego de cargo, sobre característica de Personalización)</p> <p>Dentro del punto b. Renglón 2 sobre equipos de computadoras portátiles para docentes y el punto c. Renglón 3 de equipos de computadoras para estudiantes, la característica de Personalización, donde se aportan imágenes del logo y color para</p>	<p>Barrera a la entrada.</p> <p>Esta condición o especificación técnica requerirá un mayor tiempo, ya que está sujeta a la personalización de cada equipo, y logos del Ministerio de Educación, lo que puede ser una limitante para proveedores, sobre todo si se</p>



<p>cada una, siendo azul para docentes y rojo para estudiantes.</p>	<p>considera el punto 14.2 sobre tiempo de entrega, fijado y reducido para el proveedor ganador.</p> <p>Recomienda: Criterios más comunes y de apego a dicho mercado de suministro de bienes y servicios.</p>
---	---

La aplicación de las políticas de competencia, sugieren la participación de los actores y proveedores de las licitaciones públicas, operando en un campo de juego nivelado, lo que implica el actuar en condiciones de igualdad y libre de artimañas o ventajas indebidas y/o discriminatorias que favorezcan, irrazonablemente, a unos actores en perjuicio de otros, aspecto que puede desmejorar las condiciones de competencia y de inversión en nuestro país.

En este sentido, la Ley 45, resguarda, incentiva y propicia un ambiente competitivo, y va de la mano con la Ley 22 de 27 de junio de 2006 (Ley 22), ordenada por la Ley 153 de 2020, de contrataciones públicas, en torno a la participación de proponentes, que en el numeral 1 del artículo 33 de la Ley 22 dice:

“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.

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

- 1. Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.”*

Por otra parte, en concordancia con la norma antes citada, el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 45, sobre las actuaciones oficiales, señala que: “El Estado velará porque en sus decisiones y actos administrativos se resguarden los principios de libre competencia y libre concurrencia económica señalados en esta Ley”, permitiendo a las instituciones estatales en general, la posibilidad de solicitar concepto a la ACODECO, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia.

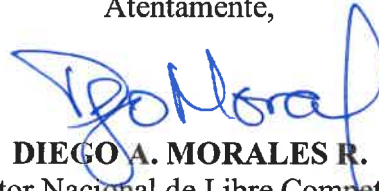
El cumplimiento de la Ley 45 debe ser el norte en toda entidad estatal, que permita una adecuación en los procedimientos y vigilancia para resguardar los principios

constitucionales de libre competencia económica y libre concurrencia. La competencia nos beneficia a todos y es generalmente, el medio más adecuado para que los recursos escasos del Estado se asignen de forma eficiente.

Le agradecemos de antemano la atención que brinde a la presente misiva y reiteramos la disposición de ACODECO, como entidad regente en materia de libre competencia, de colaborar con el MEDUCA en uso de las relaciones cordiales existentes, a fin de asegurar el proceso de libre competencia económica en Panamá.

Agradeciendo la atención que le brinde a la presente, me despido de usted.

Atentamente,



DIEGO A. MORALES R.
Director Nacional de Libre Competencia

