



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 071-2025

RECURRENTE: COMPUMUEBLES, S. A.

ACTO IMPUGNADO: Cuadro de Cotización No. 08-2025 del 27 de mayo de 2025, emitido por el Órgano Judicial, mediante la cual se adjudicó el acto público No. 2025-0-30-01-06-CM-002971.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 087-2025-Pleno/TACP de 9 de julio de 2025 (Decisión).

CONSIDERANDO:

Que por medio del artículo 146 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, se creó al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas 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 presentados 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 LOS HECHOS RELEVANTES

El 9 de mayo de 2025 el Órgano Judicial (en adelante, la entidad, la entidad licitante o la licitante) convocó el acto público de selección de contratista por contratación menor No. 2025-0-30-01-06-CM-002971, para el **"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MOBILIARIO PARA NUEVO JUZGADO DE CIRCUITO CIVIL, PROVINCIA DE HERRERA (sic)"**.

El precio de referencia se estableció en veinte mil trescientos balboas (B/. 20,300.00), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el 15 de mayo de 2025, hasta las 9:00 a.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de 15 de mayo de 2025, el citado acto público contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
MEGA HOUSE	B/. 13,123.56
COMPUMUEBLES, S. A.	B/. 18,759.24
EASY OFFICE, INC.	B/. 20,046.65



Posteriormente, el 23 de mayo de 2025, se publicó en el “*PanamaCompra*”¹, el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas, emitida por el personal calificado en el objeto de la contratación de la entidad licitante.

En base a este, la licitante emitió el Cuadro de Cotización No. 08-2025 del 27 de mayo de 2025 (acto administrativo impugnado) a través del cual se adjudicó el acto público de marras a la proponente **EASY OFFICE, INC.**

En contra de dicho acto, **COMPUMUEBLES, S. A.**, interpuso formal recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, el 4 de junio de 2025, según ha sido publicada.

En atención a ello, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en la Ley 22 de 2006, se admitió el recurso de impugnación presentado, mediante la Resolución No. 053-2025/TACP de 5 de junio de 2025 (Admisión), publicada el 6 de junio de 2025.

Del enunciado recurso de impugnación se dio traslado a la entidad, a fin de que rindiera un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente, el cual fue publicado el 13 de junio de 2025.

Además, consta en el “*PanamaCompra*” que el proponente beneficiado con la adjudicación (**EASY OFFICE, INC.**) intervino, oportunamente, como tercero interesado, presentando un escrito de alegaciones, el cual se publicó el 13 de junio de 2025.

Dicho esto, corresponde hacer un recuento de los argumentos y pretensiones y demás información recibida con motivo del presente procedimiento.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECORRENTE

En su escrito de impugnación, el apoderado legal de **COMPUMUEBLES, S. A.**, solicita que el Tribunal revoque la decisión de adjudicación contenida en el acto administrativo impugnado y que, en su defecto, restablezca el derecho vulnerado a su poderdante, adjudicándole el acto público.

En lo medular, el apoderado legal de la parte actora fundamenta sus pretensiones en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que la Certificación ISO 9001-2015 presentada por su poderdante “*cumplía con lo exigido en el pliego de cargos del Acto Público [...] por lo que no era dable a la entidad contratante exigir que la apostilla de dicho documento fuera legalizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, ni la firma de intérprete público autorizado*”².
2. Además, considera que la licitante le exigió a su poderdante “... *más requisitos de los establecidos por la ley de contrataciones públicas, su reglamentación y el pliego de cargos, violando el principio de eficacia*”.

¹ En adelante, cuando el Tribunal se refiera a la publicación, estará aludiendo a la puesta en conocimiento de los actos relacionados a la contratación numerada 2025-0-30-01-06-CM-002971, en el sistema electrónico PanamaCompra, según lo ordenado en el artículo 172 de la Ley 22 de 2006.

² Hecho quinto del escrito de impugnación presentado por la recurrente (p. 4).



*consagrado en el artículo 29, numeral 1 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020*³.

3. De otro lado, sostiene que la entidad no sometió a su poderdante a un *“proceso de selección de contratista objetivo, equitativo y justo que le otorgara [...] las garantías esenciales para asegurarle un resultado apegado a la ley de contrataciones públicas, su reglamentación y el pliego de cargos...”*⁴.
4. Asimismo, arguye que la entidad infringió los artículos 25, 29 (numeral 1) y 32 de la Ley 22 de 2006, así como los artículos 3 y 4 del Convenio de 5 de octubre de 1961, que suprime la exigencia de legalización para documentos públicos extranjeros (en adelante, el Convenio de la apostilla)⁵, así como el artículo 877 del Código Judicial de Panamá.
5. Para la recurrente, la infracción de esas disposiciones radica en que *“... el Órgano Judicial de Panamá, injustificadamente, le exigió requisitos demás a la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, para descalificarla, con lo cual, jamás [...] fue sometida a un proceso de selección de contratista objetivo, equitativo y justo que le otorgara a dicha proponente (sic) las garantías esenciales para asegurarle un resultado apegado al pliego de cargos [...] y a las excertas legales antes citadas...”*⁶.

Por ello, a criterio de la recurrente, la entidad incurrió en una errada verificación de la propuesta de su mandante, pues las causales que le endilgaron *“no eran necesarios por encontrarse la Certificación ISO 9001-2015 de **COMPUMUEBLES, S. A.**, en el idioma español y contar con la apostilla expedida por la República de Colombia, país de origen de la certificación mencionada...”*⁷.

III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, el Órgano Judicial rindió el informe de conducta solicitado, el cual fue publicado el 13 de junio de 2025.

Además, mediante la nota N°. 689/S.A./2025 de 13 de junio de 2025, publicada el 16 de junio de 2025, hizo entrega del expediente administrativo del acto público, el cual consta de setenta y seis (76) fojas útiles.

Luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que la Certificación ISO 9001-2015 presentada por **COMPUMUEBLES, S. A.**, aunque fue presentada en idioma español *“... fue emitida en la República Checa, por lo que dicha traducción debió sustentarse con los sellos emitidos por un traductor público autorizado”*⁸.

Por último, manifiesta que *“... se requer[ía] que la apostilla contenida en la Certificación ISO 9001-2015 presentada por **COMPUMUEBLES, S.A.**, además de contar con la autenticación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia,*

³ Op. Cit., hecho séptimo.

⁴ Op. Cit., hecho octavo.

⁵ Aprobado por la República de Panamá, a través de la Ley 6 de 1990, publicada en la Gaceta Oficial N°. 21571 de 3 de julio de 1990.

⁶ Pág. 7 del recurso de impugnación.

⁷ Ídem.

⁸ Pág. 4 del Informe de Conducta de la entidad.



debió contar con la apostilla del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, con la cual se certifica su autenticidad”⁹.

IV. ALEGACIONES DE TERCEROS

Tal como fue enunciado anteriormente, la adjudicataria (**EASY OFFICE, INC.**), intervino como tercera interesada, presentando un escrito de alegaciones, el cual fue publicado el 13 de junio de 2025, en el “*PanamaCompra*”.

En el mismo, su apoderada legal señala que “... *no expondrá[n] observaciones sobre el requisito alegado por la empresa COMPUMUEBLES, S.A., en su escrito de impugnación, en cuanto a la traducción y presentación de la legalización por el Ministerio de Relaciones Exteriores a un documento debidamente apostillado*”¹⁰.

De otra parte, aduce que la ficha técnica y el catálogo presentado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, incumplen los requisitos técnicos obligatorios del pliego de cargos, los cuales no eran subsanables.

En cuanto a la ficha técnica, sugiere que las medidas obligatorias de las extensiones laterales¹¹, concernientes a los escritorios ejecutivo y semi ejecutivo ofertados por la recurrente, no coinciden con las exigidas en el pliego de cargos, lo que altera su configuración funcional¹².

Además, indica que la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, no cumple satisfactoriamente con el pliego de cargos, pues en su ficha técnica oferta sobres en **HDF** lo que “*difiere técnica y funcionalmente del MDF*”¹³, solicitado por la entidad.

Así, considera que la oferta de esa empresa sustituyó unilateralmente los materiales correspondientes al acto público, lo que afecta “*la igualdad de condiciones entre los proponentes, conforme al artículo 29 de la Ley 22 de 2006*”¹⁴.

En torno al catálogo exigido por la entidad, la tercera interviniente refiere que, el de **COMPUMUEBLES, S. A.**, “... *contiene modelos, materiales y configuraciones distintos (sic) a los presentados en la ficha técnica, generando falta de certeza sobre el objeto contractual ofertado*”¹⁵.

Lo anterior, porque “... *establece que los escritorios son elaborados en MDF, no obstante su propuesta (ficha técnica) establece que los sobre (sic) de los escritorios están elaborado (sic) en HDF*”¹⁶.

A modo de conclusión, solicita que este Tribunal rechace el recurso presentado por la recurrente y que ratifique la adjudicación efectuada por la licitante en favor de su mandante; esto es, **EASY OFFICE, INC.**

V. MEDIDA PREVIA

⁹ Ídem.

¹⁰ Al respecto, véase lo indicado en la pág. 5 del citado documento.

¹¹ Op. Cit., pág. 6.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Op. Cit., pág. 11

¹⁶ Ídem.



Mediante la Resolución No. 020-2025-Pleno/TACP de 25 de junio de 2025 (Medida Previa), publicada el 26 de junio de 2025, el Tribunal le ordenó a la licitante que el mismo personal calificado en el objeto de la contratación realizara una verificación parcial de todas las propuestas presentadas dentro del acto público.

La expedición de esa resolución se sustentó en algunas de las alegaciones esbozadas por la tercera interviniente, quien adujo que la propuesta de la recurrente no cumplía con el pliego de cargos, porque las medidas de los bienes ofertados y sus materiales no se compadecían con lo exigido por la entidad en las especificaciones técnicas.

Además, cabe resaltar que esa medida previa fue emitida por el Tribunal al advertir que, el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas de 23 de mayo de 2025, si bien fue suscrita por personal calificado en el objeto de la contratación, lo que en apariencia cumplimentaba el artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, ostentaba falencias en relación con el método de verificación empleado, pues no evidenciaba el resultado de la revisión técnica hechas por la entidad.

Para tales efectos, se le concedió a la licitante un término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de esa resolución, el cual precluía el 4 de julio de 2025, habida cuenta que, su publicación en el sistema electrónico “PanamaCompra”, se hizo el 26 de junio de 2025.

Tomando en cuenta lo anterior, la entidad, el 2 de julio de 2025, publicó en ese sistema electrónico, la nueva acta de verificación parcial de todas las propuestas, suscriptas por el mismo personal calificado en el objeto de la contratación, cuyo contenido se reproduce a los fines de la presente decisión:

[...]

VERIFICACIÓN DE REQUISITOS Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Se procedió a verificar la propuesta del proponente Mega House, Tal y como lo ordeno el Tribunal Administrativo de contrataciones Públicas, mediante la Resolución No. 020-2025 – Pleno/TACP de 25 de junio de 2025 (Medida Previa), verificar Ficha Técnicas (punto No2 de la sección de “Otros requisitos”), y Catálogos (punto No3 de la sección de “Otros requisitos”).

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
2	Ficha técnica del Producto		✓	El mobiliario presentado NO cumple con las especificaciones técnicas del pliego de cargos, específicamente en las dimensiones de las extensiones en el escritorios ejecutivo y semi ejecutivo (0.80X0.60) las cuales no se ajustan a lo que se solicita, ya que las medidas requeridas son (1.00x0.60) y (0.80x0.60), por otro lado NO se describe en dichas especificaciones los archivadores de piso en los escritorios sencillos de 1.50 y 1.00, por lo tanto la empresa NO cumple con este requisito.
3	Catalogo a colores	✓		



Se procedió a verificar la propuesta del proponente **Compumuebles**. Tal y como lo ordeno el Tribunal Administrativo de contrataciones Públicas, mediante la Resolución No. 020-2025 – Pleno/TACP de 25 de junio de 2025 (Medida Previa), verificar Ficha Técnicas (punto No2 de la sección de "Otros requisitos"), y Catálogos (punto No3 de la sección de "Otros requisitos").

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
2	Ficha técnica del Producto		✓	El mobiliario presentado en la ficha técnica, está fabricado en un material diferente (HDF), al solicitado (MDF) en las especificaciones técnicas, por tal motivo el proponente NO cumple con los requisitos del pliego de cargos.
3	Catalogo a colores	✓		

Se procedió a verificar la propuesta del proponente **Easy Office, Inc.**, Tal y como lo ordeno el Tribunal Administrativo de contrataciones Públicas, mediante la Resolución No. 020-2025 – Pleno/TACP de 25 de junio de 2025 (Medida Previa), verificar Ficha Técnicas (punto No2 de la sección de "Otros requisitos"), y Catálogos (punto No3 de la sección de "Otros requisitos").

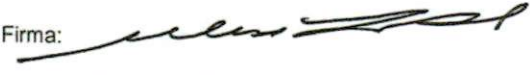
No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
2	Ficha técnica del Producto	✓		
3	Catalogo a colores	✓		

Para dar fe de lo actuado por esta Entidad, se suscribe la presente Acta de Verificación de Requisitos y Especificaciones Técnicas parcial, dado en la Ciudad de Panamá, el día 1 del mes de julio de 2025

Fundamento legal: Artículo 57 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículo 94 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.



Firma: 
Nombre: **José Luis Córdoba**
Cargo: **Arquitecto II**

Firma: 
Nombre: **Ulises Lo Polito**
Cargo: **Director de Servicios Generales**

VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de resumir el resultado de la medida previa dictada por el Tribunal, es preciso analizar las pruebas que obran en autos y los hechos que éstas evidencian para resolver el recurso de impugnación presentado; esto con fundamento en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta esa excerta legal.



*Ab initio*¹⁷, y concluida la valoración correspondiente, el Tribunal es del criterio que, lo procedente, es confirmar la decisión de adjudicación contenida en el Cuadro de Cotización No. 08-2025 del 27 de mayo de 2025, emitido por el Órgano Judicial.

En los párrafos subsiguientes se desarrollarán las razones por las que, este Tribunal Administrativo, ha arribado a esa conclusión.

a. El presunto incumplimiento del punto N°. 1 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos.

1. Generalidades

En su escrito de impugnación, la recurrente sugiere que el personal calificado en el objeto de la contratación incurrió en una errada verificación de su propuesta, pues el documento que presentó para atender el punto N°. 1 de la sección de “Otros requisitos”, sí cumplió con el pliego de cargos.

Al respecto, valga recordar que su propuesta fue descalificada por la licitante, debido a que “[e]l documento no presenta[ba] la firma del interprete (sic) público autorizado y no tiene los sellos de apostilla debidamente legalizado (sic) por el Ministerio de Relaciones exteriores (sic) de Panamá”¹⁸.

En este orden, sostiene que la entidad infringió los artículos 25, 29 (numeral 1) y 32 de la Ley 22 de 2006, pues la sometió a un procedimiento de selección subjetivo e injusto, al exigirle el cumplimiento de más requisitos que los establecidos en la ley.

Como corolario de lo anterior, considera que la entidad no debió descalificar su propuesta, pues su certificación ISO 9001-2015, estaba en idioma español y contaba con la apostilla expedida por la autoridad competente de Colombia, de donde provino ese documento.

Teniendo esto presente, el Tribunal se avoca al análisis de los argumentos esbozados por la parte actora, en base a lo dispuesto en la Ley 22 de 2006, y su reglamento.

De este modo, se llega a la conclusión de que, en efecto, le asiste razón a la recurrente cuando sostiene que, la causal de incumplimiento endilgada en su contra, contenida en el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas de 20 de mayo de 2025, carece de sustento jurídico.

Sobre el particular, es preciso recordar que el artículo 21, numeral 3 de la Ley 22 de 2006, señala que, las entidades contratantes, están obligadas a “[s]eleccionar al contratista en forma objetiva y justa” (artículo 21, numeral 3).

De acuerdo con el citado artículo de la Ley 22 de 2006, es objetiva y justa la selección siempre que se escoja “la propuesta más favorable [para el Estado] [...] con base en lo estipulado en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas” (artículo 21, numeral 3).

¹⁷ Desde el principio.

¹⁸ Sobre el particular, véase la verificación realizada por el personal calificado en el objeto de la contratación, en relación con el punto N°. 9 del pliego de cargos, visible a foja N°. 3 del acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas de 20 de mayo de 2025.



Lo anterior significa que, las entidades licitantes, no solo están obligadas a aplicar el método de selección especialmente desarrollado para cada uno de los procedimientos (entiéndase, compras menores, licitaciones públicas, licitaciones por mejor valor, entre otros), sino también, el resto de las disposiciones que integran el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, y su decreto reglamentario, esto es, el Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020.

Lo dicho hasta el momento es cónsono con el artículo 4 de la Ley 22 de 2006, en donde se especifica el orden de prelación de las leyes que, las entidades licitantes, deben aplicar en los procedimientos de selección de contratista que celebren.

En efecto, esa disposición legal, señala lo siguiente:

***“Artículo 4. Normas reguladoras.** En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo”. (Lo subrayado es nuestro).*

En adición a ello, el artículo 55 de la Ley 22 de 2006, establece que las propuestas deben estar en idioma español o ser traducidas a este, en caso de que se presenten en otro idioma y que, cuando provengan del extranjero, deben estar debidamente autenticadas por las autoridades correspondientes de su país de origen.

Este mismo enunciado se repite en el artículo 77 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, pues en este se señala que *“la[s] propuesta[s] deberá[n] estar en idioma español o ser traducido a este idioma y debidamente apostillada[s] o autenticada[s] por las autoridades correspondientes del país de origen”*.

2. ¿La traducción de una certificación aportado en idioma español?

En el caso bajo examen, la causal de descalificación endilgada a la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, está relacionada con la falta de la firma de un intérprete público autorizado y de los sellos de apostilla debidamente legalizados por la Cancillería de nuestro país.

De ello se presume que, el personal calificado en el objeto de la contratación, al verificar la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, concluyó que el documento entregado no cumplía con la ley y el pliego de cargos, porque estaba en un idioma distinto al español y porque la apostilla estampada en el documento no fue legalizada por la Cancillería de Panamá.

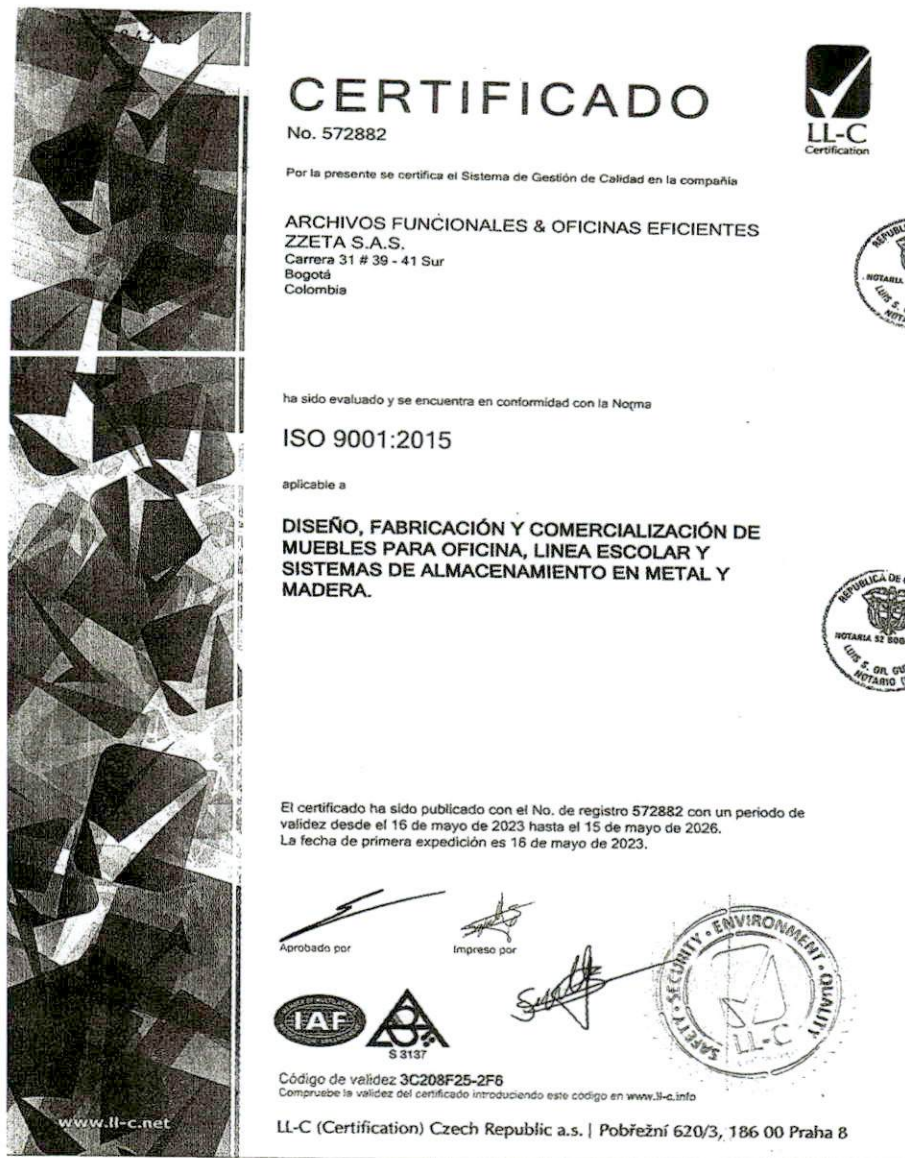
Sin embargo, cuando se confronta lo indicado por el personal calificado en el objeto de la contratación con las disposiciones antes citadas, se advierte que, dichos requerimientos no eran aplicables al documento presentado por ese proponente para cumplir con el punto N°. 1 de la sección de “Otros requisitos”.

Ello, por cuanto que, el mismo, no estaba en un idioma distinto al español ni requería que fuese legalizado por la Cancillería de Panamá, habida cuenta que fue apostillado por la autoridad competente del Estado colombiano, en base a lo dispuesto en el Convenio de 5 de octubre de 1961, que Suprime la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros.



Para los efectos de la presente decisión, es precisar exhibir la certificación ISO 9001-2015, presentada por **COMPUMUEBLES, S. A.**

En este orden, de la revisión del sistema electrónico, se infiere que ese proponente, presentó lo siguiente:



Como se observa, la certificación ISO 9001-2015, presentada por **COMPUMUEBLES, S. A.**, está en idioma español, con lo cual, el personal calificado en el objeto de la contratación se encontraba impedido para exigir su traducción por un intérprete público autorizado.

En otras palabras, el requisito de la certificación ISO o similares, a no dudar pretendía que los bienes ofertados cumplieran con estándares que aseguran que eran seguros, fiables y de buena calidad, esto en el sentido que al menos la fabricación de dichos bienes ha seguido prácticas globales de calidad, seguridad, eficiencia o sostenibilidad.

A este respecto en la certificación que presenta la recurrente en su oferta, se lee con claridad que la empresa fabricante "LOS ARCHIVOS FUNCIONALES & OFICINAS EFICIENTES ZZETA S.A.S", "ha sido evaluado y se encuentra conforme con la Norma ISO 9001:2015", "aplicable a DISEÑO, FABRICACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE MUEBLES PARA OFICINAS, LÍNEA ESCOLAR Y SISTEMAS DE ALMACENAMIENTO EN METAL Y MADERA".

Ante este incontrovertido hecho, mal puede aludirse a una formalidad menor que en nada dice relación con la certificación pretendida por la propia entidad.



Ciertamente, la entidad parece haberle exigido a ese proponente el cumplimiento de una formalidad no amparada en la norma, lo que dista no solo con el principio de legalidad consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, sino también con el artículo 27, numeral 1, de la Ley 22 de 2006, que señala:

“Artículo 29. Principio de eficacia. [...]”

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”. (Lo subrayado es del Tribunal).

En adición a ello, dicha actuación parece contrariar el numeral 11 del artículo 27 de la Ley 22 de 2006, que estipula:

“Artículo 27. Principio de economía. En cumplimiento de este principio, se aplicarán los siguientes parámetros:

1. [...]”

11. Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales ni otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma expresa lo exijan el pliego de cargos o las leyes especiales...”. (Lo subrayado es del Tribunal).

3. ¿Sello de apostilla legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá?

El segundo elemento que sirvió de sustento para descalificar la propuesta de esa empresa está relacionado con el hecho de que *“no tiene los sellos de apostilla debidamente legalizado (sic) por el Ministerio de Relaciones exteriores (sic) de Panamá”*.

Asimismo, cabe resaltar que la licitante, en su informe de conducta, indicó que ese documento *“además de contar con la autenticación del Ministerio de Relaciones de Colombia, debió contar con la apostilla del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, con la cual se certifica su autenticidad”*¹⁹.

Así se infiere que, para la entidad, el presunto incumplimiento radica en que, la autenticación realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia debió ser complementada con la legalización ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, para certificar su veracidad.

Un examen a detenimiento de la legalidad del indicado reproche da pie a afirmar que, el argumento esbozado por el personal calificado en el objeto de la contratación, reiterado por la licitante en su informe de conducta, carece de sustento jurídico, pues, la certificación ISO 9001-2015, aportado por la recurrente para cumplir con el punto N°. 1 de la sección de *“Otros requisitos”*, fue apostillado por la autoridad competente de la República de Colombia, encargada de la realización de esa gestión.

De esta forma, tal como lo indica el apoderado legal de la recurrente, la apostilla estampada en el citado documento no debía ser legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, pues aquella (la apostilla) suprime a esta (la legalización).

¹⁹ Al respecto, véase lo indicado por la pág. 4 del referido documento.



En efecto, el personal calificado en el objeto de la contratación pareciera desconocer los efectos de la apostilla o bien, parece confundir el procedimiento de legalización con el de apostilla, pues, con la suscripción del Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961, los Estados no buscaron otra cosa que la de simplificar el procedimiento de autenticación de documentos provenientes del extranjero.

De hecho, el mismo título del Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961, enuncia su razón de ser, a saber: la de Suprimir la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros.

Al respecto, téngase en cuenta que, otrora, la autenticación de un documento proveniente del extranjero debía ser realizada, en el país donde se emitió, por la Embajada o Consulado del Estado ante el cual debía presentarse.

En este sentido, si un documento proveniente de un tercer Estado debía ser presentado en el nuestro, por norma general, una Embajada o Consulado de Panamá, acreditado en ese país, debía legalizarlo, lo que se hacía para certificar (i) la autenticidad de la firma que aparece en él, (ii) la calidad del firmante y (iii) en su caso, la identidad del sello o tribunal que el documento ostentaba.

Este procedimiento está reflejado en el artículo 877 del Código Judicial de Panamá, concerniente a los documentos provenientes del extranjero, en donde se indica lo siguiente:

“Artículo 877. Salvo lo dispuesto en convenios internacionales los documentos extendidos en el país extranjero serán estimados como prueba, según los casos, si se presentaren autenticados por el funcionario diplomático o consular de Panamá con funciones en el lugar de donde proceda el documento y a falta de ellos, por el representante diplomático o consular de una nación amiga...” (Lo subrayado es nuestro).

Con el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961, se suprime ese procedimiento, pues los países suscriptores se obligaron a: (i) eximir de legalización a los documentos a los que se le aplica ese Convenio²⁰, y (ii) reconocer que la única formalidad que puede exigirse para certificar la autenticidad de los puntos indicados en el párrafo anterior, será de la fijación de la apostilla²¹.

Dicho esto, del documento presentado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, se infiere que, el mismo, fue emitido en la República de Colombia, porque la apostilla estampada en él (realizada por la autoridad competente de ese país) certifica la calidad del Notario (52) del Círculo de Bogotá, D. C., al que se acudió para declarar que la firma que en él aparecía era suya y que su contenido era cierto.

Veamos el contenido de los citados documentos para abundamiento de las partes del proceso:

²⁰ Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961, artículo 2.

²¹ Op. Cit., artículo 3.



DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE FIRMA Y CONTENIDO DE DOCUMENTO PRIVADO
Artículo 68 Decreto-Ley 960 de 1970 y Decreto 1069 de 2015

En la ciudad de Bogotá D.C., República de Colombia, el veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintitres (2023), en la Notaría cincuenta y dos (52) del Círculo de Bogotá D.C., compareció: SERGIO ENRIQUE LIEVANO CHAPARRO, identificado con Cédula de Ciudadanía / NUIP 0080815697 y declaró que la firma que aparece en el presente documento es suya y el contenido es cierto.

[Firma autógrafa]
28d3eb6d1d
28/09/2023 10:13:03

Conforme al Artículo 18 del Decreto - Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado mediante cotejo biométrico en línea de su huella dactilar con la información biográfica y biométrica de la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Acorde a la autorización del usuario, se dio tratamiento legal relacionado con la protección de sus datos personales y las políticas de seguridad de la información establecidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[Sello Notarial] LUIS SIMON GIL GUZMAN
Notario (52) del Círculo de Bogotá D.C. - Encargado
Consulte este documento en <https://notariid.notariasegura.com.co>
Número Único de Transacción: 28d3eb6d1d, 28/09/2023 10:20:24

Asimismo, veamos la apostilla adjunta al documento presentado por el ahora recurrente (**COMPUMUEBLES, S. A.**) para cumplir con el punto N°. 1 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos:

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
APOSTILLE
(Convention de La Haye du 5 Octobre 1961)

País: REPUBLICA DE COLOMBIA
(Country - Pays.)

El presente documento público
(This public document - Le présent acte public)

Ha sido firmado por: GIL GUZMAN LUIS SIMON
(Has been signed by: A été signé par)

Actuando en calidad de: NOTARIO ENCARGADO
(Acting in the capacity of: Agissant en qualité de)

Lleva el sello/estampilla de: NOTARIAS DE BOGOTA
(Bears the seal/stamp of: Est revêtu du sceau de timbre de)

Certificado
(Certified - Attesté)

En: BOGOTA - EN LÍNEA
(At - A:)

El: 10/3/2023 16:08:16 p. m.
(On - Le:)

Por: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia - APOSTILLA / LEGALIZACIÓN
(By: The Ministry of Foreign Affairs of Colombia - Par: Ministère des Affaires Étrangères de la Colombie)

No.: A2XKD168153600
(Under Number - Sous le numéro)

Firmado Digitalmente por: (Digitally Signed by:)
Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia
RUTH MERY CANO AGUILLON
Reason: DOCUMENT AUTHENTICITY
BOGOTA - COLOMBIA

Firma: (Signature)

Nombre del Titular: ARCHIVOS FUNCIONALES & OFICINAS EFICIENTES ZZETA
(Name of the holder of document: Nom du titulaire)

Tipo de documento: CERTIFICACION
(Type of document: - Type du document)

070040010404106 572882 Expedido (mm/dd/aaaa): 05/16/2023

El Ministerio Relaciones Exteriores no asume responsabilidad por el contenido del documento apostillado.
La apostilla certifica la firma y la calidad en que el signatario del documento: haya actuado y en esencia de toda certificación. Convenio de La Haya, artículo 8.
La autenticidad de esta apostilla puede ser verificada en el Registro Electrónico que se encuentra en la siguiente página web:
The authenticity of this Apostille may be verified by accessing the e-Register on the following web site:
L'autenticité de cette Apostille peut être vérifiée en accédant l'e-Register sur le site web suivant:
www.cancilleria.gov.co/apostilla

En este orden de ideas, la causal de descalificación endilgada a la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, no parece acertada, pues “los sellos de apostilla”



adjuntos a la certificación ISO 9001-2015, no debían ser “legalizado[s] por el Ministerio de Relaciones exteriores (sic) de Panamá”, tal como lo sugiere la entidad.

Por el contrario, a los fines de su autenticación, bastaba con la apostilla, pues este método suprime la legalización por la Embajada, Consulado o el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, con lo cual no era válido exigir, además de la apostilla, la legalización del documento presentado.

Es así como le asiste razón a la recurrente cuando afirma la Certificación ISO 9001-2015, presentada por **COMPUMUEBLES, S. A.**, “cumplía con lo exigido en el pliego de cargos del Acto Público [...] por lo que no era dable [...] exigir que la apostilla de dicho documento fuera legalizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, ni la firma de intérprete público autorizado”²².

b. Análisis de los presuntos cargos de incumplimiento endilgados por la adjudicataria en su escrito de alegaciones.

Llegados a este punto, corresponde analizar los cargos de incumplimiento endilgados a la propuesta de la recurrente por parte de la adjudicataria, quien intervino en el procedimiento como tercero interesado.

Al respecto, valga recordar que su intervención se sustenta en el artículo 157 de la Ley 22 de 2006, en donde se señala lo siguiente:

“Artículo 158. Procedimiento del recurso de impugnación. (...)

Dentro del término señalado en el párrafo anterior, podrá comparecer cualquier persona en interés de la ley o interés particular para alegar sobre la impugnación presentada. Los que así comparezcan se tendrán como parte única y exclusivamente dentro de esta etapa”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Como se observa, el procedimiento de impugnación contemplado en la Ley 22 de 2006, legitima la intervención de terceros, ya sea en interés de la ley o en interés particular.

Esa legitimación se acrecienta en el ámbito de la contratación estatal cuando el tercero interviniente se trata del adjudicatario, pues este tiene la expectativa de que se mantengan los efectos del acto impugnado, con el cual se le seleccionó como contratista del acto público.

Como se documentó *ut supra*, el tercero interviniente alegó que la propuesta de la recurrente no cumplía con el pliego de cargos, porque las medidas de los bienes ofertados y sus materiales no se compadecían con lo exigido por la entidad en las especificaciones técnicas.

Así, atendiendo la naturaleza técnica del cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta de la recurrente por el tercero interviniente, el Tribunal consideró prudente ordenar que la licitante verificara, técnicamente, todas las propuestas presentadas dentro del acto público; orden que fue emitida mediante Resolución No. 020-2025-Pleno/TACP de 25 de junio de 2025 (Medida Previa).

Ello, por cuanto que, el acta de verificación de requisitos y especificaciones técnicas de 20 de mayo de 2025, no evidenció o publicitó el resultado de la evaluación hecha

²² Hecho quinto del escrito de impugnación presentado por la recurrente (p. 4).



por el personal calificado en el objeto de la contratación, en base a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones.

Así las cosas, de acuerdo con lo ordenado por el Tribunal, el mismo personal calificado en el objeto de la contratación señaló en su informe de análisis parcial de 1 de julio de 2025, lo siguiente, en torno a la propuesta presentada por la recurrente:

Se procedió a verificar la propuesta del proponente **Compumuebles**. Tal y como lo ordeno el Tribunal Administrativo de contrataciones Públicas, mediante la Resolución No. 020-2025 – Pleno/TACP de 25 de junio de 2025 (Medida Previa), verificar Ficha Técnicas (punto No2 de la sección de “Otros requisitos”), y Catálogos (punto No3 de la sección de “Otros requisitos”).

No.	Nombre del Documento	Cumple	No Cumple	Observaciones
2	Ficha técnica del Producto		✓	El mobiliario presentado en la ficha técnica, está fabricado en un material diferente (HDF), al solicitado (MDF) en las especificaciones técnicas, por tal motivo el proponente NO cumple con los requisitos del pliego de cargos.
3	Catalogo a colores	✓		

(Lo enmarcado en rojo es del Tribunal).

De ello se extrae que, para la licitante, la ficha técnica presentada por la recurrente no cumple con el pliego de condiciones, porque los bienes que ofertó “*está[n] fabricado en un material diferente (HDF), al solicitado (MDF) en las especificaciones técnicas...*”, lo que denota que su propuesta es incompatible con lo pedido por la entidad.

Siendo esto así, todo apunta a que le asiste razón a la tercera interviniente cuando sostiene que, la oferta de la recurrente no cumple con el pliego de cargos, porque “... *contiene modelos, materiales y configuraciones distintos (sic) a los presentados en la fecha técnica, generando falta de certeza sobre el objeto contractual ofertado*”²³.

Lo anterior, por cuanto que, los materiales ofertados por **COMPUMUEBLES, S. A.** (HDF) a través de su ficha técnica, no corresponden al tipo de material exigido por la entidad licitante en las especificaciones técnicas del acto público (MDF).

Al respecto, tal como se expuso anteriormente, nuestro sistema jurídico de contratación pública establece en su artículo 21, numeral 3, que la selección de los contratistas debe realizarse de forma objetiva y justa, lo que se logra cuando “*se escoge la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que esta busca, con base en lo estipulado en el pliego de cargos*”.

De lo anterior se colige que, la escogencia de los proponentes en los actos públicos de selección de contratista está supeditada al cumplimiento de los requisitos y exigencias unilateralmente establecidas por las entidades, en los pliegos de condiciones.

De esta forma, si un proponente incumple un requisito claramente establecido por la licitante (como lo es que el material de los bienes objeto del acto público sea

²³ Al respecto, véase lo indicado por el tercero interviniente en la pág. 11 de su escrito de alegaciones.



MDF) esta se encuentra impedida para seleccionarlo como contratista, pues la escogencia no estaría siendo justa y objetiva; al contrario, se estaría basando en criterios subjetivos, afectando los principios de competencia y de igualdad de oportunidades de los proponentes.

Téngase en cuenta que en el numeral 3 del artículo 33 de la Ley 22 de 2006, relacionado con el último de los principios enunciados (es decir, el de la igualdad de oportunidades), establece lo siguiente:

“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. (...)
3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público”.

En adición a ello, en cuanto a la selección objetiva y justa de las propuestas, en la sentencia de 27 de abril de 2009, dictada bajo la ponencia del magistrado Adán Arjona, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, expuso lo siguiente:

“El mayor beneficio para el Estado debe ser apreciado no sólo desde la perspectiva del más bajo costo posible sino también de la mejor calidad en cuanto a la obra, bien o servicio de que se trate. Igualmente, ese mayor beneficio que el Constituyente quiere que se alcance a través del trámite de selección de contratista, del cual, se repite, a licitación es sólo una de sus modalidades, debe permitir la escogencia objetiva de la mejor oferta, hecha por proponentes calificados con credenciales de seriedad y cumplimiento para asegurar las condiciones más beneficiosas al interés general.

Por su lado, el trámite de selección de contratista debe alcanzar también la plena justicia en la adjudicación, con lo cual se quiere significar que el procedimiento debe ceñirse a criterios de legalidad, objetividad, debido proceso, igualdad de trato entre los oferentes, publicidad, transparencia, lealtad, y libre concurrencia, entre otros”. (Lo subrayado es del Tribunal).

En este sentido, aun cuando a la recurrente le asiste razón cuando sostiene que, la causal de descalificación endilgada en su contra, relacionada con la firma del intérprete público autorizado y la legalización de los sellos de apostilla adjuntos a la certificación ISO 9001-2015, carecen de sustento jurídico, en tanto que esta se encuentra en idioma español, a la vez que está debidamente apostillada conforme al Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961; este Tribunal se encuentra impedido para revocar los efectos del acto administrativo impugnado, porque incumplió tanto el punto N°. 2 de la sección de “Otros requisitos”, concerniente a la presentación de la ficha técnica, como las especificaciones técnicas del pliego de cargos.

c. Decisión final.

El leitmotiv de la resolución de fondo de la presente causa dice relación con la evidente contradicción en la especificación técnica del tipo de materia con que se fabrican el mobiliario, ofrecido por la recurrente, para nuevo juzgado de circuito civil de la provincia de Herrera.



Esto ya que el pliego de cargo exigió, que el material empleado en la fabricación fuera MDF y quizás por error, el recurrente publicó, adjunto a su oferta económica, específicamente en la ficha técnica de los bienes ofrecidos a la Administración, un mobiliario construido en HDF, es decir, un tipo de material distinto al exigido por la entidad.

Así pues, al no tratarse de un error menor, sino de una cualidad esencial del mobiliario pretendido por el Órgano Judicial; mal puede este Tribunal asumir, como pretende **COMPUMUEBLES, S. A.**, que su oferta económica (la del recurrente) puede suplir el incumplimiento de una especificación técnica elemental.

Por las razones enunciadas, no existe mérito para acoger las pretensiones esbozadas por la respetada empresa recurrente; siendo que, lo procedente, es confirmar el acto de adjudicación emitido por el Órgano Judicial, en favor de **EASY OFFICE, INC.**, por la suma de veinte mil cuarenta y seis balboas con sesenta y cinco centésimos (B/. 20,046.65).

Lo anterior, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que señala:

“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”. (Lo subrayado es del Tribunal).

Además, a los fines de la presente decisión, se reproduce el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, que establece lo siguiente:

“Artículo 164. Cumplimiento de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas mediante las cuales se deciden o resuelven los recursos de impugnación y apelación son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades contratantes.

La entidad contratante deberá acatar lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso”. (El subrayado es del Tribunal).

En cuanto a la fianza de recurso de impugnación, el Tribunal, con apego en el artículo 246 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, estima conveniente su devolución, pues, si bien la decisión ha sido adversa a la recurrente, no se advierte que haya actuado de manera temeraria ni con el propósito de dilatar u ocasiones un daño al Estado o a un tercero.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los efectos del Cuadro de Cotizaciones No. 08-2025 del 27 de mayo de 2025, emitido por Órgano Judicial, mediante el cual se adjudicó el acto público No. 2025-0-30-01-06-CM-002971, al proponente **EASY OFFICE, INC.**, por la suma de veinte mil cuarenta y seis balboas con sesenta y cinco centésimos (B/. 20,046.65), por las razones indicadas en la parte motiva de la presente resolución.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación constituida en Cheque de Gerencia No. 000029729, por la suma de dos mil treinta balboas (B/. 2,030.00), según lo indicado en la Diligencia de Consignación No. 053-2025 de 4 de junio de 2025, visible a foja N°. 055 del expediente jurídico del Tribunal.

TERCERO: ORDENAR la devolución del expediente administrativo original del Órgano Judicial, correspondiente al acto público de marras, el cual consta de setenta y seis (76) fojas útiles; mismo que fue enviado al Tribunal, mediante la nota N°. 689/S.A./2025 de 13 de junio de 2025, recibida el 16 de junio de 2024, visible a foja No. 118 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 “PanamaCompra”, la cual se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y que 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. 071-2025, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, y Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

Notifíquese y cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


BELITZA PÉREZ P.
Magistrada Suplente

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

Firmado digitalmente
por [F] NOMBRE LEE
DUQUE KATHIA
KERIMA - ID 8-383-544
Fecha: 2025.07.09
15:04:06 -05'00'

KATHIA LEE DUQUE
Magistrada


MANUEL BECKFORD
Secretario General

