



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 012-2025
RECURRENTE: EASY OFFICE, INC.

ACTO IMPUGNADO: Resolución Administrativa N°. 5/2025 de 23 de enero de 2025, emitida por el Órgano Judicial, mediante la cual se adjudicó el acto público No. 2024-0-30-01-08-LP-000021.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

RESOLUCIÓN No. 031-2025-Pleno/TACP de 1 de abril 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 día 19 de noviembre de 2024, el Órgano Judicial (en adelante, la entidad o la entidad licitante) convocó el acto público de selección de contratista por licitación pública No. 2024-0-30-01-08-LP-000021, para el **"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MOBILIARIO MODULAR PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN EN EL EDIFICIO SEDE, PRIMER, SEGUNDO Y TERCER PISO"**.

El precio de referencia se estableció en cincuenta y seis mil quinientos cincuenta balboas con setenta y tres centésimos (B/. 56,550.73), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el día 29 de noviembre de 2024, hasta las 9:00 a.m.

Según lo dispuesto en el acta de apertura de propuestas de 29 de noviembre de 2024, el acto público de marras contó con la participación de los siguientes proponentes:

Proponente	Oferta
COMPUMUEBLES, S. A.	B/. 51,890.58
EASY OFFICE, INC.	B/. 56,227.68



Posteriormente, el día 03 de diciembre de 2024, se publicó en el "*PanamaCompra*", el Informe de Subsanación en donde se dejó constancia que el proponente **COMPUMUEBLES, S. A.**, subsanó los siguientes documentos: (i) Paz y Salvo de Renta; (ii) Paz y Salvo de la Cuota Obrero Patronal de la Caja de Seguro Social; (iii) Declaración Jurada de Medidas de Retorsión; (iv) Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad, y (v) Pacto de Integridad.

Acto seguido, se publicó en el "*PanamaCompra*", el informe de verificación de fecha 03 de diciembre de 2024, mediante el cual se recomendó que el acto público se adjudicara a **COMPUMUEBLES, S. A.**, debido a que cumplió con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

De la revisión del portal electrónico "*PanamaCompra*", se colige que, **EASY OFFICE, INC.**, presentó un escrito de observaciones en contra del informe de verificación indicado en el párrafo anteriores, el cual no fue respondida por la entidad licitante.

En atención a ello, el citado proponente, el día 12 de diciembre de 2024, interpuso una acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (**DGCP**) en contra del informe de verificación de fecha 03 de diciembre de 2024.

Luego de los trámites correspondientes, la **DGCP**, por medio de la Resolución N°. DS-DF-1228-2024 de 26 de diciembre de 2024, publicada ese mismo día en el sistema "*PanamaCompra*", resolvió la acción de reclamo presentada por **EASY OFFICE, INC.**

En la misma, dispuso anular, parcialmente, el informe de verificación de 03 de diciembre de 2024, y ordenar que, por conducto de la misma comisión, se realizara un análisis parcial de la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en los puntos N°. 3, 4, 7 y 8 de la sección de "*Otros requisitos*" del pliego de cargos.

En cumplimiento de dicho dictamen, la comisión verificadora emitió un nuevo informe de verificación parcial de la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, el cual fue publicado el 10 de enero de 2025, en el "*PanamaCompra*".

En el mismo, los integrantes de la comisión verificadora reiteraron su decisión de recomendar que el acto público se adjudicara a **COMPUMUEBLES, S. A.**, porque, a su criterio, la propuesta por él presentada cumplía con todos los requisitos establecidos en el pliego.

En consecuencia, la entidad le adjudicó el acto público al citado proponente, a través de la Resolución Administrativa N°. 5/2025 de 23 de enero de 2025, publicada el 28 de enero de 2025, en el "*PanamaCompra*".

Contra ese acto administrativo, el proponente **EASY OFFICE, INC.**, interpuso formal recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, el día 05 de febrero de 2025, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicada en el "*PanamaCompra*".

En virtud de lo anterior, 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. 010-2025/TACP de 06 de febrero de 2025 (Admisión), publicada el 07 de febrero de 2025, en el sistema "*PanamaCompra*".



Del recurso de impugnación presentado se dio traslado a la entidad licitante, a fin de que rindiera un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente, el cual fue publicada en el portal electrónico "PanamaCompra" el 14 de febrero de 2025. Dicho esto, corresponde hacer un recuento de los argumentos y las pretensiones esbozadas por el recurrente en su escrito de impugnación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En el escrito de impugnación presentado, la apoderada legal de **EASY OFFICE, INC.**, solicita que el Tribunal revoque el rechazo de la propuesta realizado a través del acto administrativo impugnado y que restaure el derecho vulnerado a ese proponente, adjudicándole el acto público.

En lo medular, la recurrente fundamenta ambas pretensiones en los siguientes hechos y argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que la declaración jurada de medidas de retorsión presentada por el adjudicatario, no cumple con el punto N°. 5 de la sección de requisitos mínimos obligatorios.

La causal de incumplimiento endilgada guarda relación con el sello de autenticación, ante Notario Público, del documento presentado por el adjudicatario.

Al respecto, se aduce que el citado documento no satisface la exigencia contenida en el punto N°. 5 de la sección de requisitos mínimos obligatorios, porque en este se solicita que la persona suscriptora de la declaración comparezca, presencialmente, ante el Notario Público con dos testigos.

En este sentido, para el recurrente, el incumplimiento de ese requisito radica en que en el sello visible en la declaración jurada de medidas de retorsión solo se *"coteja la firma [de la persona que lo suscribe], sin constatar la comparecencia personal ante el Notario acompañada de dos testigos, requisito imprescindible para dar validez a la declaración"*¹.

2. Asimismo, se considera que la propuesta del adjudicatario no cumple con el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos", en donde se exigió que los proponentes presentaran tres (3) actas de aceptación final o cartas de recibido conforme, en las que se hayan realizado instalaciones de mobiliarios similares en los últimos cinco (5) años.

Sobre el particular, la apoderada legal de la recurrente señala que uno de los documentos presentados por el adjudicatario para el cumplimiento de ese requisito, se trata de un memorando institucional de fecha 30 de junio de 2023, emitido por la Caja de Seguro Social (**CSS**), en donde se certifica que **COMPUMUEBLES, S. A.**, entregó, a entera satisfacción, el objeto contractual relativo a la Orden de Compra de 27 de junio de 2023.

En este sentido, se arguye que la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, no corresponde a lo que fue solicitado en ese requisito, porque no constituye un *"acta de "recibido conforme" estandarizada, la cual, de conformidad con el pliego de condiciones, debe ser expedida y publicada en el sistema*

¹ Véase lo indicado por el recurrente en las págs. 5-6 del escrito de impugnación.



*“PanamaCompra”*², sino que, por el contrario, se trata de un memorando interno o institucional, emitido por la **CSS**.

3. De otro lado, se argumenta que la propuesta del adjudicatario no cumple con el punto N°. 8 de la sección de *“Otros requisitos”*, relacionado con la presentación de una carta de referencia bancaria o carta de intención de financiamiento de cinco (5) cifras medias, firmada por personas debidamente autorizadas.

En síntesis, la apoderada legal de la recurrente sostiene que el documento presentado por el adjudicatario para el cumplimiento de ese requisito no cumple con lo dispuesto en el pliego de cargos, porque *“carece de rúbrica y, además, incluye al final una leyenda, en contraposición a lo que exige expresamente el requisito, que es la presentación del documento debidamente firmado”*.

4. Otro de los argumentos esbozados por el recurrente está relacionado con el punto N°. 9 de la sección de *“Otros requisitos”*.

De la lectura del requisito, se colige que la entidad exigió que los proponentes presentaran un *“desglose de precios firmado [...] por el representante legal de la persona jurídica [...] indicando el detalle de cada uno de los renglones objeto de esta contratación, con sus respectivas, cantidades, precios unitarios y totales, con arreglo al modelo de formulario del Capítulo IV de este Pliego de Cargos”*.

Al respecto, el cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta del adjudicatario radica en que el precio total ofertado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, en el renglón N°. 10, concerniente al suministro de sofás con capacidad para un (1) puesto tapizado en cuero color negro, no corresponde a la suma total de las dos (2) unidades ofertadas, sino que solo refleja el precio unitario del bien ofertado.

En este orden de ideas, el recurrente sugiere que la propuesta del adjudicatario *“debe considerada como indeterminada, en contravención a lo establecido en la normativa vigente”*³.

5. Por último, la recurrente considera que la propuesta del adjudicatario no cumplió con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de condiciones, esto en el sentido que, en las especificaciones técnicas del pliego de cargos, se estableció que *“los sobres de trabajo deb[ían] incluir ductos eléctricos a nivel de superficie para facilitar el paso del cableado, además de otros elementos estandarizados”*.

En este sentido, el cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta del adjudicatario radica en que **COMPUMUEBLES, S. A.**, *“no indica que las superficies [de los bienes por él ofertados] cuentan con ductos eléctricos a nivel de superficie lo que hace complicado el paso del cableado de los puestos de trabajo; adicional sus gaveteros son móviles lo que dificulta la movilidad y el buen funcionamiento del mismo [...] [por lo que] ambos productos no cumplen con la especificación del pliego de cargos”*.

² Op. Cit., pág. 7.

³ Op. Cit., pág. 13.



III. INFORME DE CONDUCTA

Por su parte, el Órgano Judicial rindió el informe de conducta solicitado por el Tribunal, el cual fue publicado el 14 de febrero de 2025, en el "*PanamaCompra*".

Además, mediante la nota N°. 174/S.A./2025 de 17 de febrero de 2025, publicada en el "*PanamaCompra*", la entidad hizo entrega del expediente administrativo del acto público, requerido por el Tribunal en la cláusula cuarte de la Resolución No. 010-2025/TACP de 06 de febrero de 2025 (Admisión).

En lo medular, la entidad licitante, luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que no vulneró los derechos de la recurrente, ya que no rechazó su propuesta (tal como se indica en el escrito de impugnación), sino que le adjudicó el acto público al proponente que ofertó el precio más bajo.

Además, señala que su actuación es cónsona con lo establecido en el artículo 58 de la Ley de 2006, porque la adjudicación realizada en favor de **COMPUMUEBLES, S. A.**, se sustentó en las recomendaciones contenidas en los informes de verificación publicados en el portal "*PanamaCompra*", los días 3 de diciembre de 2024, y 10 de enero de 2025.

De otro lado, la entidad considera que cumplió con el principio de transparencia, porque los proponentes tuvieron la oportunidad de conocer los informes, conceptos y decisiones emitidas en relación con el procedimiento de selección de contratista, y porque sus actuaciones administrativas fueron debidamente motivadas.

IV. PRUEBA DE OFICIO

Mediante la Resolución No. 016-2025-TACP de 20 de febrero de 2025 (Pruebas), y la Resolución No. 018-2025-TACP de 7 de marzo de 2025 (Pruebas), el sustanciador ordenó la práctica de una prueba de oficio para esclarecer hechos fundamentales para la decisión de fondo.

Las mismas se sustentaron en el artículo 250 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, en concordancia con el artículo 147 de la Ley 38 de 2000, que regulan la facultad de las autoridades de segunda instancia de practicar las pruebas que sean necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos del proceso.

A través de ellas, se hicieron preguntas a la Superintendencia de Bancos de Panamá, al Banco General de Panamá y la Caja de Seguro Social, con el propósito de obtener la verdad material de los hechos planteados en el medio de impugnación bajo examen.

Valga recordar que entre los argumentos presentados por la recurrente se encuentra uno según el cual, el adjudicatario, incumple el punto N°. 8 de la sección de "*Otros requisitos*", debido a que el documento que presentó para su cumplimiento no contaba con la firma de una "*persona debidamente autorizada*".

En este sentido, se consideró pertinente preguntarle al organismo que expidió dicho documento (Banco General de Panamá), si su emisión, sin la firma de uno de sus agentes o personal bancario, corresponde a una de sus prácticas o políticas institucionales.



De igual forma, en atención al citado argumento, se estimó pertinente preguntarle al organismo rector de la banca en Panamá (Superintendencia de Bancos), si la expedición de certificaciones bancarias, sin la firma de una persona del banco autorizada para ello, está amparada en alguna regulación especial o si cuenta con su aprobación, en tanto que ente fiscalizador en la materia.

Para los efectos de esa prueba, el sustanciador les concedió a esas instituciones el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución citada en párrafos anteriores, el cual precluía el 27 de febrero de 2025, según lo dispuesto en los Oficios N°. 042-2025-TACP y 043-2025-TACP de 20 de febrero de 2025, emitidos por la Secretaría General del Tribunal.

En este orden de ideas, el Banco General de Panamá y la Superintendencia de Bancos de Panamá, contestaron las preguntas hechas por el Tribunal, por medio de las notas N°. 2025(590-01)06885 de 25 de febrero de 2025, y N°. SBP-2025-01568 de 27 de febrero de 2025, las cuales se publicaron en el "*PanamaCompra*".

Asimismo, tras obtener las respuestas de esas instituciones, el sustanciador emitió la Resolución No. 018-2025-TACP de 7 de marzo de 2025 (Pruebas), mediante la cual se solicitó que la Caja de Seguro Social, certificara la veracidad (o no) de uno de los documentos aportados por el adjudicatario para el cumplimiento del punto N°. 7 de la sección de "*Otros requisitos*".

En este caso, la prueba practicada por el sustanciador buscaba atender otro de los argumentos esbozados por la recurrente, a saber: que la propuesta del adjudicatario no cumplía con ese requisito, porque uno de los documentos por él aportados no se trataba de un acta de aceptación final, sino de un memorando interno o institucional, emitido por la Caja de Seguro Social.

Para ello, se le concedió a la Caja de Seguro Social un término de tres (3) días hábiles, contado a partir de la notificación de la Resolución No. 018-2025-TACP de 7 de marzo de 2025 (Pruebas), el cual precluía el 14 de marzo de 2025, según lo indicado en el Oficio No. 045-2025-TACP de 10 de marzo de 2025, emitido por la Secretaría General de Tribunal.

Así las cosas, a través de la nota N°. DENISA-117-2025 de 13 de marzo de 2025, recibida el día 14 de marzo de 2025, en la Secretaría General de Tribunal, la Dirección Ejecutiva Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo de la Caja de Seguro Social, respondió la interrogante que le formulara el sustanciador, la cual se publicó en el portal electrónico "*PanamaCompra*".

Dicho esto, para los efectos de la presente medida previa, se estima conveniente publicitar las respuestas hechas por tales entidades, para lo cual se explicita el tenor literal de lo que reposa en sus pruebas de informe.

a. Respuestas del Banco General de Panamá a las preguntas hechas por el magistrado sustanciador.

En el caso del Banco General de Panamá, este respondió las preguntas hechas por el sustanciador a través de la nota N°. 2025(590-01)06885 de 25 de febrero de 2025, publicada el 26 de febrero de 2025, en el "*PanamaCompra*".

Así, en relación con la primera pregunta hecha por el sustanciador con la que se buscaba comprobar si contaba con alguna regulación o política bancaria-



empresarial en virtud de la cual se expiden cartas de referencias bancarias sin la firma o la rúbrica de un agente o de una persona encargada, el Banco General, manifestó lo siguiente:

1. Actualmente no existe una regulación o política específica para la emisión de cartas de referencia bancaria para los actos de selección de contratista convocados con fundamento en la Ley 22 de 2005; la emisión de estas, para todos los fines, está sujeta a las políticas y procedimientos internos de Banco General.

De otro lado, en cuanto a la segunda pregunta, por la que se consultó cuál es el sustento jurídico para expedir y sostener la validez de certificaciones bancarias sin la firma o la rúbrica de un agente o de un personal del banco, tomando en cuenta que están serán oponibles ante el Estado, en caso de que hayan sido solicitadas y presentadas en un acto público de selección de contratista, el Banco General, indicó lo siguiente:

2. No existe sustento jurídico. Banco General asegura la validez de las mismas, generando un número secuencial de referencia para control interno, el cual queda registrado. Reiteramos que no existen cartas de referencias específicamente para los actos de selección de contratista convocados con fundamento en la Ley 22 de 2005. Todas las cartas de referencias bancarias se emiten de igual forma con independencia del uso para el cual sean solicitadas.

Por último, en relación con la tercera pregunta, destinada a esclarecer si ha existido algún fenómeno fáctico que haya orientado al banco a adoptar la práctica bancaria aludida en los párrafos anteriores (certificaciones bancarias sin la rúbrica respectiva) y así, la misma, ha sido objeto de reconocimiento por parte de la Superintendencia de Bancos de Panamá, el Banco General, expuso lo siguiente:

3. La emisión de cartas de referencia bancaria sin rúbrica, a través de nuestros sistemas y diferentes canales, obedece al volumen de solicitudes recibidas, y la necesidad de agilizar procesos, lo que permite ofrecer un mejor servicio a nuestros clientes. Actualmente mantenemos aprobación de la SBP mediante nota expedida SBP-2023-01834 del 14 de marzo del 2023 para la solicitud de cartas de referencia bancaria por canales digitales.

b. Respuesta de la Superintendencia de Bancos de Panamá a las preguntas hechas por el magistrado sustanciador.

En relación con la Superintendencia de Bancos de Panamá, esta respondió las preguntas que le hizo el sustanciador, por medio de la nota N°. SBP-2025-01568 de 27 de febrero de 2025, publicada en el sistema electrónico de contrataciones públicas.

Así, en el caso de la primera pregunta, destinada a esclarecer si la regulación bancaria en Panamá permite que los bancos expidan certificaciones bancarias en actos públicos de selección de contratista, sin la firma o la rúbrica de un agente o personal de la institución de que se trate, la Superintendencia, indicó lo siguiente:



Con relación al primer punto de su Oficio, la regulación bancaria no participa en los procesos por los cuales los bancos expiden certificaciones para uso en procesos de actos públicos, estén o no rubricados. No obstante, debemos indicar que la información que consta en este tipo de documentos refleja datos de carácter particular que solo pueden ser autorizados por el cliente que solicita la expedición, para los fines que este considere. En este sentido, el Artículo 193, numeral 6, de la Ley Bancaria, establece como una de las obligaciones de los bancos, el *"Informar, sin costo alguno y en un tiempo prudencial, sobre la evolución de las operaciones, cuentas y negocios que mantienen con ellos, así como a emitir libre de cargos los recibos y certificaciones de las transacciones de los clientes bancarios"*.

Cada banco, establecerá sus procedimientos y controles, al emitir tales certificaciones, reflejando la veracidad de la información en el período en que es expedida la información, para lo que ha de tomarse en cuenta la implementación de nuevas tecnologías que propugnan por la eficiencia en la obtención de la información.

En este punto, nos hacemos eco de los criterios que ha desarrollado la Dirección General de Contrataciones Públicas, en su rol de orientador de estos procesos, en su Consulta DGCPDJ-043-2022 de 3 de marzo de 2022, en la que indicó lo siguiente a propósito del tema:

*"Para dar respuesta a su consulta, consideramos pertinente aclarar que la actividad bancaria es una actividad propia de dicho sector, por tanto **son únicamente los bancos los que pueden certificar la solvencia económica de un proponente que desea participar de un acto público a través de un documento como***

***la carta de referencia bancaria.**"* (lo resaltado es de la Superintendencia)

De igual manera, relacionamos estos aspectos, al principio de eficacia establecido en el Artículo 29 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que señala que *los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.*

Por otro lado, en cuanto a la segunda pregunta hecha por el sustanciador, dirigida a esclarecer cuál es el sustento jurídico para la expedición de certificaciones sin la firma o la rúbrica de un agente o personal bancario, en caso de que estas sean solicitadas y presentadas en actos públicos de selección de contratista para comprobar la solvencia económica de un determinado proponente, la Superintendencia, manifestó lo siguiente:

En lo atinente a la segunda parte de su solicitud, reiteramos el contenido del Artículo 193, numeral 6, de la Ley Bancaria, en concordancia con lo establecido en el Artículo 214 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, el cual indica:

"Artículo 214. Falsedad de información y de documentos. Sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal derivada de esos hechos, se incurre en falsedad de documentos, cuando el documento o los documentos aportados, al momento de su validación no han sido válidamente expedidos por el órgano o agente emisor correspondiente o que, siendo válidamente expedidos, han sido adulterados en su contenido. Así mismo, se incurre en falsedad de información cuando se presenten documentos no concordantes con la realidad. La información o documentos tachados de falsedad se entenderán como información o documentos no válidos para el cumplimiento de los requisitos exigidos en el pliego de cargos."

En consecuencia, las entidades bancarias, a requerimiento de sus clientes, han de proporcionar el tipo de certificaciones que estos les soliciten, conforme los procedimientos internos que hayan establecido para tales fines.

Por último, en relación con la tercera pregunta hecha por el sustanciador, cuyo objetivo era conocer el criterio técnico del ente consultado en cuanto al hecho de que, una certificación sin la firma de un agente o persona autorizada del banco pueda ser oponible al Estado, la Superintendencia, indicó lo siguiente:

Finalmente, respecto al punto tercero, podemos indicar que la emisión de certificaciones sobre los montos de cuentas o de servicios bancarios para sus clientes por medios electrónicos, han sido desarrollados para agilizar el uso de dicha información ante distintas instancias, principalmente la obtención de financiamientos en los que también se solicitan cartas de referencia las cuales, por el volumen de solicitudes, se emiten con membrete del ente bancario y se remiten de forma individualizada al contacto electrónico que haya proporcionado el cliente, por lo que no es inusual en la práctica comercial. La oposición que pueda realizar un proponente en torno a este tipo de documentos corresponde su decisión a la autoridad competente para resolver tales objeciones.



c. Respuesta de la Caja de Seguro Social a las preguntas hechas por el magistrado sustanciador.

En lo que atañe a la Caja de Seguro Social, la misma respondió la pregunta que le hizo el sustanciador a través de la nota N°. DENISA-117-2025 de 13 de marzo de 2025, publicada el 14 de marzo de 2025, en el portal electrónico "*PanamaCompra*".

En esa misiva, la Caja de Seguro Social manifestó lo siguiente en relación con la pregunta hecha por el sustanciador, con la que se buscaba esclarecer si era veraz o no el contenido del Memorando N°. MANT-CHRD.AAM-N°074-2023 de 20 de junio de 2023, suscrito por la Lcda. **JANETH VALENZUELA**, y el Ing. **HUMBERTO BARRÍA**:

En respuesta a lo solicitado, de que se certifique si es veraz o no el contenido del Memorando N° MANT-CHDR.AAM-N°074-2023 de 20 de junio de 2023, suscrito por la Licda. Janeth Valenzuela, como asistente de Ingeniería y Arquitectura y el Ing. Humberto Barria, como Jefe de Mantenimiento, en donde certifican que "el suministro e instalación de modulares (...) a favor de la empresa COMPUMUEBLES, S.A., mediante Orden de Compra N°1000843863-0831, recibido a satisfacción el 28 de junio de 2023, fecha de Término de Entrega de la Orden de Compra, 27 de junio de 2023"; le adjuntamos la siguiente documentación:

- ▶ Nota MANT-CHDRAAM-N° 233-2025, de la Licda. Janeth Valenzuela (Asistente de Ing. y Arquitectura) y Vo.Bo. del Ing. Humberto Barria (Depto. de Mantenimiento), del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, confirmando que el contenido del Memorando N°MANT-CHDRAAM N°074-2023, fue refrendado por ellos y adjuntando fotos del trabajo realizado por la empresa COMPUMUEBLES, S.A. ✓
- ▶ Acta de Recibo a Satisfacción, firmada por el Ing. Humberto Barria, Jefe de Mantenimiento del C.H. Dr. AAM. ✓
- ▶ Informe de Recepción, firmado por la Licda. Janeth Valenzuela (Asistente de Ing. y Arquitectura) y el Ing. Humberto Barria (Depto. de Mantenimiento). ✓

Además, es preciso destacar que la nota N°. DENISA-117-2025 de 13 de marzo de 2025, se acompañó de una serie de documentos; entre los cuales se encuentra la nota N°. MANT-CHDRAAM-N°233-2025 de 12 de marzo de 2025, en donde se manifestó, de forma específica, lo siguiente:

Certificamos que el "Suministro e instalación de modulares en las oficinas del Departamento de seguridad, Unidad de Calidad, Seguridad del Paciente y Acreditación, Presupuesto, Subdirección de Enfermería y Coordinadora de la Unidad de Planificación y Secretaría Técnica del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid" fue recibido a satisfacción a favor de la empresa COMPUMUEBLES, S.A. mediante orden de compra N° 1000843863-08-31 el 28 de junio de 2023, se adjuntan copias de informe de recepción N° 5105627782, Acta de recibo a Satisfacción y Acta de Aceptación Final.

Confirmamos que dicho memorando fue refrendado por mi persona y el Ingeniero Humberto Barria, Jefe del Departamento de mantenimiento del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo arias Madrid.

V. MEDIDA PREVIA

Mediante la Resolución No. 005-2025-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2025 (Medida previa), publicada el 20 de marzo de 2025, en el "*PanamaCompra*", el Tribunal resolvió anular, parcialmente, el informe de verificación de fecha 10 de enero de 2025, emitido por la comisión verificadora del acto público.

La decisión del Tribunal en relación con la anulación parcial del informe de verificación obedeció a que "*algunos de los argumentos esbozados por la*



*recurrente, están relacionados con la verificación técnica llevada a cabo dentro del acto público*⁴.

En efecto, la apoderada legal de la recurrente manifestó en su escrito de impugnación que la propuesta del adjudicatario no cumplió con las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, porque la estacionalidad de trabajo en L y la estación de trabajo recta por él ofertadas, no indican que sus superficies cuentan con ductos eléctricos, lo que hace complicado el paso del cableado de los puestos de trabajo⁵ y sus gaveteros son móviles, lo que dificulta su movilidad y buen funcionamiento⁶.

En atención a ello, el Tribunal ordenó que, por conducto de la misma comisión verificadora, se analizara, parcialmente, la propuesta presentada por **COMPUMUBLES, S. A.**, a fin de verificar si las estacionalidades ofertadas a través de su ficha técnica cumplen o no con los puntos N°. 2, 3, 4 y 5 del inciso 3 "Alcance específico del suministro", de las especificaciones técnicas del pliego de cargos.

Además, es preciso indicar que en la Resolución No. 005-2025-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2025 (Medida previa), el Tribunal manifestó que los integrantes de la misma comisión debían proceder conforme a lo dispuesto en los artículos 58, 68 y 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

De este modo, se hizo de su conocimiento que, si determinaban que la ficha técnica de **COMPUMUEBLES, S. A.**, no cumplía con lo solicitado en los puntos N°. 2, 3, 4 y 5 del inciso 3 "Alcance específico del suministro" de las especificaciones técnicas, debían proceder, inmediatamente, con la evaluación de la siguiente propuesta con el precio más bajo para determinar si cumple a cabalidad con todos y cada uno de los requisitos y exigencias del pliego.

Para tales efectos, el Tribunal les concedió a los integrantes de la misma comisión verificadora un término de tres (3) días hábiles, contado a partir de la Resolución No. 005-2025-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2025 (Medida previa), el cual precluía el 27 de marzo de 2025, según lo indicado en el Oficio No. 053-TACP de 24 de marzo de 2025, emitida por la Secretaría General del Tribunal.

Así las cosas, el 27 de marzo de 2025, se publicó en el "*PanamaCompra*", el nuevo informe de verificación parcial, emitido en base a lo ordenado por este Tribunal Administrativo.

A continuación, se explicita el resultado de dicho informe de verificación, no sin antes señalar que uno de sus integrantes (la Lcda. Liliana Rivera) fue reemplazado por la entidad licitando, en vista de que fue citada para otra Comisión Verificadora, lo cual está plenamente documentado en la parte motiva de la Resolución Administrativa N°. 24/2025 de 25 de marzo de 2025, emitida por el Órgano Judicial.

Aclarado este punto, en el siguiente apartado se resumirá el contenido del informe de verificación parcial antes señalado.

a. Resultado de la medida previa: informe de verificación parcial de 25 de marzo de 2025.

⁴ Véase lo indicado en al pág. 9 de la Resolución No. 005-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2025 (Medida previa).

⁵ Véase lo indicado por la parte actora en las págs. 13 y 14 del escrito de impugnación.

⁶ Ídem.



Como se indicó *ut supra*, el Tribunal, mediante la Resolución No. 005-2025-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2025 (Medida previa), anuló parcialmente el Informe de Comisión Verificadora-Parcial, publicado el 10 de enero de 2025, en el portal electrónico "*PanamaCompra*", y, en su defecto, ordenó que por conducto de la misma comisión se realizara un análisis parcial de la propuesta presentada por **COMPUMUEBLES, S. A.**, a fin de verificar si el documento por él presentado para atender el punto N°. 3 de la sección de "*Otros requisitos*", cumplía o no con los puntos N°. 2, 3, 4 y 5 del inciso 3 "*Alcance específico del suministro*" de las especificaciones técnicas del pliego de condiciones.

Así, dentro del periodo concedido para ello, la comisión verificadora determinó en su informe de análisis parcial de 25 de marzo de 2025, que la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, cumple, satisfactoriamente, con el punto N°. 3 de la sección de "*Otros requisitos*" del pliego de cargos, relacionado con la presentación de una ficha técnica de los bienes ofertados.

En efecto, los integrantes de la misma comisión verificadora concluyeron en su informe de análisis parcial, lo siguiente:

RECOMENDACIONES:

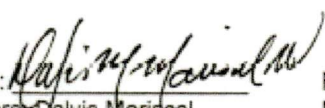
De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, reiteramos nuestra recomendación que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente COMPUMUEBLES S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

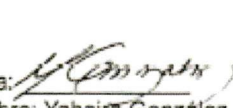
Basamos nuestra posición de acuerdo a lo establecido en el Artículo 29 (24) Principio de eficacia del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, que indica:

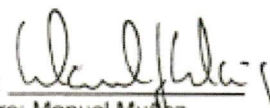
"Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya relación no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión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

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 25 días del mes de marzo de 2025.

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

Firma: 
Nombre: Dalvis Mariscal
Cédula: 8-250-531

Firma: 
Nombre: Yahaira González
de Prados
Cédula: 8-488-676

Firma: 
Nombre: Manuel Muñoz
Cédula: 6-68-896

VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de resumir el resultado de las pruebas practicadas por el sustanciador y de la medida previa dictada por el Tribunal, es preciso analizar las pruebas que obran en autos y los hechos que éstas evidencian a objeto de resolver el recurso de impugnación presentado.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto 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.



Concluida la valoración correspondiente, los hallazgos sugieren que los procedente es confirmar la decisión de adjudicación contenida en la Resolución Administrativa N°. 5/2025 de 23 de enero de 2025, emitida por el Órgano Judicial.

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

a. Análisis de los cargos presentados por la recurrente, relacionados con aspectos estrictamente jurídicos.

Como se adelantó *ut supra*, la recurrente adujo en su escrito de impugnación que la comisión verificadora incurrió en una errada evaluación de la propuesta del adjudicatario (**COMPUMUEBLES, S. A.**), porque esta incumplió el punto N°. 5 de la sección de requisitos mínimos obligatorios.

Al respecto, el cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, se sustenta en que el sello de autenticación visible en el documento que presentó para cumplir con ese requisito no corresponde a lo exigido en la plantilla electrónica, debido a que no refiere que fue firmado en presencia del Notario Público, acompañado de dos (2) testigos, sino que indica que la firma que aparece en el documento fue cotejada con la de la cédula de identidad personal del firmante.

Sobre el particular, luego de análisis correspondiente, el Tribunal considera que no está llamado a prosperar el argumento esbozado por la recurrente, pues el sello de autenticación visible en ese documento satisface lo solicitado en el pliego de cargos.

Para arribar a esta conclusión, se confrontó el contenido del requisito en cuestión, con el del sello de autenticación, visible en la declaración jurada de medidas de retorsión, los cuales se exhiben para mayor abundamiento de las partes del pliego de cargos:

- 5 Declaración Jurada de Medidas de Retorsión. Todo proponente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 48 del 26 de octubre del 2016, a través de la declaración jurada de las medidas de retorsión, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital.
- Subsanable

En tanto, el sello de autenticación ante el Notario Público, visible en la declaración jurada de medidas de retorsión, presentada por el adjudicatario del acto público (**COMPUMUEBLES, S. A.**), dice lo siguiente:

(10%) del valor anual de dicho acto público o contratación pública, si ésta es de naturaleza renovable o recurrente, en cada período para el cual es renovado o extendido.

Yo, Licda. Delia L. Rodríguez G., Notario Público Novena, del Circuito de Panamá, con Cédula de Identidad N° 8-48211

CERTIFICO:
Que hemos cotejado la(s) firma(s) anterior(es) con la que aparece en la Cédula del Firmante(s) y a nuestro parecer son iguales por lo que la consideramos auténticas.

Dada en la ciudad de Panamá, a lo 25 días del mes de noviembre de 2024

Nombre del Representante Legal/ Alberto Brouwer

Cedula N° 8-281-897

Compumuebles, S.A.

Testigo

Testigo

Licda. Delia L. Rodríguez G.

Notario Público Novena

Panamá, 26 NOV 2024

29

Como se observa, el requisito presuntamente incumplido no exige que la autenticación de la declaración jurada de medidas de retorsión se realice bajo el



método indicado por la recurrente: esto es, que sea firmado en presencia del Notario Público y de dos (2) testigos; sino que solicita, simple y llanamente, que la firma visible en él esté “autenticada por Notario Público”.

A criterio del Tribunal, la finalidad del citado requisito es la de garantizar que la firma que aparece en la declaración presentada por los proponentes, corresponde a la de la persona que ostenta su representación legal y ello según la pericia de un notario, quien es un funcionario público accidental y en cuyas declaraciones y certificaciones está depositada la fe pública.

Por ello se exige que el documento en cuestión esté autenticado ante Notario Público, pues de lo contrario, quienes intervienen en los actos públicos de selección de contratista, no tendrían certeza en relación con la identidad de la persona de lo suscribe.

Valga recordar que, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el acto de “autenticar” se refiere a la tarea de “certificar la autenticidad de algo [especialmente de un documento]”⁷.

En nuestro medio, esa tarea es llevada a cabo por los Notarios Públicos, quienes, conforme a lo dispuesto en el Libro Quinto, Título I “Del Notario”, del Código Civil de la República de Panamá, están facultados para autenticar la firma de un documento para revestirlo de formalidad, dando fe pública respecto de la autenticidad de la firma, la calidad del signatario o de quien lo suscribe⁸.

En este sentido, si se analiza el sello de autenticación estampado en la declaración jurada de medidas de retorsión presentada por el adjudicatario (**COMPUMUEBLES, S. A.**), se advierte que la Notaria Pública Novena del Circuito de Panamá, cotejó la firma que aparece en esa declaración con la que aparece en la cédula del firmante, concluyendo así que las mismas eran iguales, por lo que la consideró auténtica.

Por lo anterior, consideramos que el criterio esbozado por la recurrente no corresponde a lo exigido en el punto N°. 5 de la sección de requisitos mínimos obligatorios del pliego de cargos, sino que se trata de una opinión *subjetiva* que es contraria a los principios de informalidad (art. 34 de la Ley 30 de 2000), economía y eficiencia (arts. 27 y 29 de la Ley 22 de 2006), que rigen la contratación pública; por lo que se concluye que el documento presentado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, sí cumple con ese requisito.

Otro de los argumentos esbozados por la recurrente está relacionado con el punto N°. 8 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos.

Al respecto, la recurrente sostiene en su escrito de impugnación que el documento presentado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, no cumple con ese requisito, porque este requería que la carta de referencia bancaria o de intención de financiamiento estuviera firmado por una persona debidamente autorizada.

Para dirimir este cargo de incumplimiento, es preciso exhibir el documento presentado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, para atender el punto N°. 8 de la sección de “Otros requisitos”; el cual es del tenor siguiente:

⁷ Diccionario panhispánico de dudas (DPD) [en línea], <https://www.rae.es/dpd/autenticar>, 2.ª edición (versión provisional). [Consulta: 21/03/2025].

⁸ Véase la opinión consultiva emitida por la Procuraduría de la Administración, mediante la nota de 8 de marzo de 2024.



Panamá, 27 de noviembre de 2024

Señores
Corte Suprema De Justicia
Ciudad

Estimados señores Corte Suprema De Justicia:

Reciban un cordial saludo en nombre de Banco General.

A solicitud de Compumuebles, S.A. con RUC No. 2580323 - 1 - 830914 D.V. 24, certificamos que mantienen un producto o servicio vigente desde abril de 2017 en el Banco.

Actualmente, Compumuebles, S.A. mantiene en nuestra institución:

Una (1) cuenta(s) corriente(s), con saldo promedio de cinco (5) cifras medias.

Acto Público N°2024-0-30-01-08-LP-000021

De requerir información adicional, y con la debida autorización de nuestro cliente, con mucho gusto le atenderemos.

Atentamente,

Banco General

El contenido de esta nota es estrictamente confidencial y se expide por gestión y autorización expresa de la parte interesada y no implica responsabilidad alguna para Banco General, S.A., subsidiarias, afiliadas, directores, accionistas ni colaboradores. Esta carta no requiere firma. El contenido de esta nota solo puede confirmarse dentro de un término de 90 días contados a partir de la fecha de esta nota y en día hábil, comunicándose al (507) 800-5000 o (507) 300-5000 de Atención al Cliente de Banco General, suministrando el número de referencia indicado en esta nota. Cualquier información adicional será suministrada previa autorización del cliente.

Ref.11-2024-19403

Página 1 de 1

Un análisis somero de la carta de referencia bancaria presentada por **COMPUMUEBLES, S. A.**, podría arrojar como resultado que, la misma, no cumple con el requisito que nos ocupa, pues no cuenta con la rúbrica de una persona autorizada del banco.

Sin embargo, el sustanciador, para descubrir la verdad material de los hechos, practicó pruebas de oficio a fin de develar si la expedición de cartas de referencia bancaria por parte del Banco General de Panamá, sin la firma de un agente o personal bancario, obedece a una de sus políticas internas de carácter comercial y si éstas son contrarias a derecho.

Así, esa entidad bancaria señaló que *“la emisión de cartas de referencia bancaria sin rúbrica, a través de nuestros sistemas y diferentes canales, obedece al volumen de solicitudes recibidas, y la necesidad de agilizar los procesos, lo que permite ofrecer un mejor servicio a nuestros clientes”*⁹.

Además, el Banco General de Panamá, en su nota de respuesta a las preguntas hechas por el sustanciador, manifestó que se *“asegura la validez de las mismas, generando un número secuencial de referencia para control interno, el cual queda registrado”*¹⁰.

Con respecto a la validez jurídica de estas prácticas mercantiles, la Superintendencia de Bancos de Panamá, al ser consultada por el sustanciador en

⁹ Véase la nota N°. 2025(590-01)06885 de 25 de febrero de 2025, emitida por el Banco General de Panamá, publicada el 26 de febrero de 2025, en el *“PanamaCompra”*.

¹⁰ Ídem.



relación con la oponibilidad frente al Estado de cartas de referencia bancaria sin la rúbrica de agentes bancarios, manifestó que:

“... la emisión de certificaciones sobre montos de cuentas o de servicios bancarios para sus clientes por medios electrónicos, han sido desarrollados para agilizar el uso de dicha información ante distintas instancias, principalmente la obtención de financiamientos en los que también se solicitan cartas de referencia las cuales, por el volumen de solicitudes, se emiten con membrete del ente bancario y se remiten de forma individualizada al contacto electrónico que haya proporcionado el cliente, por lo que no es inusual en la práctica comercial¹¹” (El subrayado es nuestro).

Por lo anterior, el Tribunal considera que no está llamado a prosperar el argumento esbozado por la recurrente, pues, el hecho en que este se sustenta (falta de firma de una persona debidamente autorizada del banco) no es imputable al adjudicatario, sino que obedece a una práctica comercial de la entidad bancaria en la que mantiene su cuenta corriente.

Dicho esto, el Tribunal se hace eco de las opiniones consultivas emitidas por la Dirección General de Contrataciones Públicas (**DGCP**), en donde se sostiene que *“la actividad bancaria es una actividad propia de dicho sector”*¹².

Esto no solo implica que los bancos son los únicos que pueden certificar la solvencia económica de los proponentes, mediante la expedición de cartas de referencia bancarias, sino que a ellos les corresponde determinar las políticas internas que se deben seguir para la emisión de ese tipo de documentos, las cuales escapan de la regulación del derecho público, en tanto que actividades netamente privadas o comerciales.

Téngase en cuenta el artículo 18 de la Constitución Política establece como principio general que los particulares pueden hacer todo cuanto la Constitución o la ley no les prohíbe.

En este orden de ideas, si la expedición de cartas de referencia bancaria sin firmas no está prohibido por la regulación bancaria, por cuanto que esta, como lo documenta la propia Superintendencia de Bancos *“no participa en los procesos por los cuales los bancos expiden certificaciones para uso en procesos de actos públicos”*¹³, no es viable anteponer el pliego de cargos al ordenamiento jurídico bancario (que, como enunció no prohíbe tal posibilidad) ni sería justo descalificar a un proponente por un hecho que obedece a una política de la entidad bancaria en donde mantiene sus productos bancarios, la cual, por supuesto, escapa de su control.

En todo caso, la verificación del contenido de la carta que nos ocupa corresponde a la comisión verificadora de los actos, quienes, en base a lo dispuesto en el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, pueden solicitar aclaraciones o explicaciones sobre la documentación presentada por los proponentes.

Además, en tanto que organismos encargados de verificar las propuestas, en ejercicio de esa facultad, pueden confirmar la veracidad de los documentos o cartas presentadas por los proponentes, utilizando los puntos de contacto establecidos en

¹¹ Véase la nota N°. SBP-2025-01568 de 27 de febrero de 2025, emitida por la Superintendencia de Bancos de Panamá (**SBP**).

¹² Véase la nota N°. DGCP-DJ-043-2022 de 3 de marzo de 2022, emitida por la **DGCP**.

¹³ Nota N°. SBP-2025-01568 de 27 de febrero de 2025, emitida por la **SBP**.



ella (en el caso del Banco General de Panamá, empleando el código de referencia allí exhibido [11-2024-19403]).

Por ello, con fundamento en las pruebas de informe rendidas por el Banco General y la Superintendencia de Bancos de Panamá, y con apego al principio de eficacia que ordena que *los sujetos del procedimiento de selección de contratista le den prelación al cumplimiento de la finalidad de la contratación sobre formalismos que no incidan en su validez*, el Tribunal es de la convicción que la carta de referencia bancaria presentada por **COMPUMUEBLES, S. A.**, sí cumple con el punto N°. 8 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos.

Otro de los argumentos de carácter jurídico esbozados por la recurrente, está relacionado con el presunto incumplimiento del punto N°. 7 de la sección de “Otros requisitos”, concerniente a la presentación de tres (3) actas de aceptación final o cartas de recibido conforme.

En este caso, el cargo de incumplimiento dice relación con el memorando N°. MANT-CHDR.AAM-N°074-2023 de 30 de junio de 2023, de la Caja de Seguro Social, aportado por el adjudicatario para atender el requisito indicado en el párrafo anterior.

Según la recurrente, dicho memorando no satisface el punto N°. 7, porque no constituye un acta de recibido conforme, los cuales deben ser expedidos y publicados en el “PanamaCompra”, sino que se trata de una comunicación interna o institucional de la Caja de Seguro Social.

A los efectos de la presente decisión, se exhibe el contenido del documento antes indicado, para mayor abundamiento del tema que se aborda:





Tomando en cuenta lo anterior, el sustanciador consideró pertinente practicar una prueba de oficio a la Caja de Seguro Social, para comprobar el contenido del memorando N°. MANT-CHDR.AAM-N°074-2023 de 30 de junio de 2023, aportado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, en donde, sustancialmente, se indica que:

*“... el suministro e instalación de modulares, en las Oficinas del Departamento de Seguridad, Unidad de Calidad, Seguridad del Paciente y Acreditación, Presupuesto, Subdirección de Enfermería y Coordinación de la Unidad de Planificación y Secretaría Técnica del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid, a favor de la empresa **COMPUMUEBLES, S. A.**, mediante Orden de Compra N° 1000843863-08-31, recibido a satisfacción el 28 de junio de 2023, fecha de Término de Entrega de la Orden de Compra, 27 de julio de 2023”.*
(El subrayado es nuestro).

Al respecto, es importante destacar que la prueba de oficio practicada por el sustanciador buscaba esclarecer la veracidad del documento presentado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, pues en él se menciona que cumplió a satisfacción el objeto contractual de la orden de compra allí mencionada (Orden de Compra N° 1000843863-08-31), el cual es similar al del acto público No. 2024-0-30-01-08-LP-000021, tal como se solicitó en el punto N°. 7 de la sección de “Otros requisitos”.

Así las cosas, mediante la nota N°. DENISA-117-2025 de 13 de marzo de 2025, la Caja de Seguro Social manifestó que:

Certificamos que el “Suministro e instalación de modulares en las oficinas del Departamento de seguridad, Unidad de Calidad, Seguridad del Paciente y Acreditación, Presupuesto, Subdirección de Enfermería y Coordinadora de la Unidad de Planificación y Secretaria Técnica del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo Arias Madrid” fue recibido a satisfacción a favor de la empresa COMPUMUEBLES, S.A. mediante orden de compra N° 1000843863-08-31 el 28 de junio de 2023, se adjuntan copias de informe de recepción N° 5105627782, Acta de recibo a Satisfacción y Acta de Aceptación Final.

Confirmamos que dicho memorando fue refrendado por mi persona y el Ingeniero Humberto Barria, Jefe del Departamento de mantenimiento del Complejo Hospitalario Dr. Arnulfo arias Madrid.

Huelga señalar que, en el Estado constitucional y democrático de Derecho, del cual nuestro país es tributario, se acrecienta el rol del juzgador en la búsqueda de la verdad material, asignándole a este la dirección del procedimiento, para esclarecer, junto con las partes, los hechos y los argumentos presentados.

Esta postura es diametralmente opuesta a la del juez liberal o del Estado liberal de Derecho, en donde el desarrollo del proceso correspondía exclusivamente a las partes y en donde, los juzgadores, ocupaban una posición pasiva, bajo la concepción de que solo eran la “boca de la ley”, o bien, en palabras de Montesquieu, “seres inanimados que no pueden mitigar ni la fuerza, ni el rigor de la ley”¹⁴.

En efecto, en el Estado constitucional de Derecho, como lo documenta Lösing, el esclarecimiento de la verdad material es fundamental para que la decisión del juez se ajuste a derecho y a la justicia, lo que se logra por medio de un juez activo, imparcial, pero informador respecto a la formación de su convicción¹⁵.

En este orden de ideas, la prueba de oficio practicada por el sustanciador con fundamento en el artículo 250 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por

¹⁴ Montesquieu, C. (1906): El espíritu de las Leyes. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez.

¹⁵ Lösing, N. (2011): “Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, ano XVII: pp. 413-427.



la Ley 153 de 2020, demuestra que es veraz el contenido del memorando N°. MANT-CHDR.AAM-N°074-2023 de 30 de junio de 2023; con lo cual se cumple el punto N°. 7 de la sección de “Otros requisitos”, que exigió que el servicio, además de ser similar al del acto público, haya sido prestado o realizado en los últimos cinco (5) años.

Por las razones previamente indicadas, el Tribunal considera que la argumentación o el cargo de incumplimiento endilgado por la recurrente a los documentos presentados por **COMPUMUEBLES, S. A.**, se ubican a espaldas del derecho, por lo que no prosperan y en su lugar, se da por cumplido el requisito indicado.

Lo anterior, toda vez que, en el fondo, el memorando N°. MANT-CHDR.AAM-N°074-2023 de 30 de junio de 2023, presentado por el adjudicatario (**COMPUMUEBLES, S. A.**) para el cumplimiento del punto N°. 7 de la sección de “Otros requisitos”, satisface, en su totalidad, lo exigido por la entidad en el pliego de cargos.

Por otro lado, el último cargo de incumplimiento de carácter jurídico endilgado a la propuesta del adjudicatario guarda relación con el documento aportado por el adjudicatario para el cumplimiento del punto N°. 10 de la sección de “Otros requisitos”.

Según la recurrente, el desglose de precios presentado por **COMPUMUEBLES, S. A.**, no satisface lo exigido en el pliego cargos, porque el precio total del renglón N°. 10, concerniente al suministro de sofás con capacidad por un (1) puesto tapizado en cuero color negro, no refleja la sumatoria de las dos (2) unidades ofertadas, sino que refleja su precio unitario.

Para una mejor comprensión del tema que nos ocupa, conviene traer a colación el contenido del citado punto del desglose de precios, que dice:

En referencia al acto público No. 2024-0-30-01-08-LP-000021, para “**SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MOBILIARIO MODULAR PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN EN EL EDIFICIO SEDE, PRIMER, SEGUNDO Y TERCER PISO**”, se desglosa el precio propuesto de la siguiente manera:

Renglón	Cantidad	Unidad	DETALLE DEL BIEN O SERVICIO (Artículo, Tipo, Color, Dimensiones y Otros)	Precio Unitario	Total
(...)					
10	2	Unidad	Sofá con capacidad para un puesto tapizado en cuero color negro, las patas deben ser en madera, medidas aproximadas: Ancho:0.95m x Profundidad: 0.80mx 0.75m de alto. Garantía: 1 año Modelo: Millenium Marca: Archivos Funcionales & Oficinas Eficientes Zzeta Fabricante: Funcionales & Oficinas Eficientes Zzeta Pais de origen: Colombia	490.00	490.00

Como se observa, el adjudicatario (**COMPUMUEBLES, S. A.**) en lugar de establecer el resultado de las dos (2) unidades ofertadas en la columna denominada como “Total”, reiteró en esta el monto correspondiente a una (1) de ellas, esto es, cuatrocientos noventa balboas (B/. 490.00).

Por esta razón, la apoderada legal de la recurrente sostiene que la propuesta del adjudicatario “*debe ser considerada como indeterminada, en contravención a lo establecido en la normativa vigente*”¹⁶.

¹⁶ Véase lo indicado por el recurrente en las págs. 5-6 del escrito de impugnación.



Dicho esto, el Tribunal, luego del análisis correspondiente, considera que la acusación esgrimida a este respecto no está respaldada por la legalidad, ya que, si bien existe una discrepancia en relación con el total ofertado por el adjudicatario en el renglón N°. 10, por cuanto que no refleja la suma de las dos (2) unidades ofertadas; el total del desglose de precios corresponde al de la oferta electrónica presentada por el adjudicatario, a través del sistema electrónico “PanamaCompra”.

En efecto, al revisar las propuestas presentadas por **COMPUMUEBLES, S. A.**, se colige que el monto total de su desglose de precios asciende a cincuenta y un mil ochocientos noventa balboas con cincuenta y ocho centésimos (B/. 51,890.58); el cual coincide o corresponde con el total de su propuesta electrónica, que es cincuenta y un mil ochocientos noventa balboas con cincuenta y ocho centésimos (B/. 51,890.58).

En este sentido, no se configura el concepto de indeterminación aducido por la recurrente, pues no existe una falta de claridad en relación con el precio ofertado; por el contrario, este es el mismo tanto en su propuesta electrónica como en su propuesta documental, adjunta a la plantilla electrónica.

Además, téngase en cuenta que el renglón N°. 10 de la propuesta electrónica del adjudicatario sí refleja la sumatoria de las dos (2) unidades ofertadas. Veamos el contenido de lo ofertado por el proponente **COMPUMUEBLES, S. A.**, en ese renglón, para mayor abundamiento de las partes del proceso:

10	Clasificación del Producto	Mobiliario
	Especificación del comprador	Suministro de dos (2) sofás con capacidad para un puesto tapizado en cuero color negro, las patas deben ser en madera, medidas aproximadas: ancho:0.95m x profundidad: 0.80mx 0.75m de alto.
	Cantidad Solicitada	2 Unidad

Especificaciones del Proponente	Cantidad Propuesta	Precio Unitario	Impuestos	Valor Total Renglón
Suministro de dos (2) sofás con capacidad para un puesto tapizado en cuero color negro, las patas deben ser en madera, medidas aproximadas: ancho:0.95m x profundidad: 0.80mx 0.75m de alto.	2 Unidad	B/. 490.00	B/. 68.60	B/. 1,048.60

Por lo anterior, para la resolución del argumento bajo examen, cobra especial relevancia lo indicado en el artículo 75 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, en donde se señala que:

“Cuando existan discrepancias entre la oferta económica establecida en la propuesta electrónica y cualquier otro documento que sea aportado por el proponente como documento adjunto, que sugiera una oferta económica distinta, prevalecerá la oferta económica establecida de forma electrónica”.
(El subrayado es nuestro).

Además, valga recordar que el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, señala que:

“Las propuestas presentadas a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” emplearán invariablemente el medio de identificación electrónica inviolable utilizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Estas propuestas producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los instrumentos privados con firma autógrafa correspondiente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor vinculante y probatorio.



Las propuestas no podrán ser retiradas, sustituidas ni modificadas después de celebrado el acto público". (El subrayado es nuestro).

En este orden de ideas, a criterio del Tribunal, no existe un riesgo en relación con que la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, sea indeterminada o imprecisa; pues la que presentó por medio del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra", subsume el error aparentemente involuntario en que incurrió ese proponente, al no incluir en la columna correspondiente al total del renglón N°. 10, el resultado de la sumatoria de las dos (2) unidades ofertadas.

Asimismo, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 55 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en relación con que las propuestas presentadas por medio del sistema electrónico "emplean invariablemente el medio de identificación electrónica inviolable utilizado por la [DGCP]", aunado al hecho de que ese mismo artículo de la ley prohíbe el retiro o la modificación de las propuestas por parte de los oferentes, la entidad licitante no debería mantener dudas o incertidumbres en relación el monto ofertado en el renglón N°. 10 del desglose de precios, por cuanto que, tal como se explicitó arriba, el artículo 75 de esa excerta legal señala que, si existen discrepancias entre la propuesta electrónica y la documental, aquella debe prevalecer.

Por lo indicado en relación con el presunto incumplimiento del punto N°. 10 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, el Tribunal es de la convicción que esta alegación tampoco puede ser válida razón para concluir respecto de la ilegalidad de la propuesta de la adjudicada.

b. Análisis de los cargos presentados por la recurrente, relacionados con algunos de los aspectos técnicos de la propuesta de COMPUMUEBLES, S. A.

Por último, es preciso analizar el cargo de incumplimiento endilgado a la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, relacionado con las especificaciones técnicas del pliego de cargos.

En efecto, la recurrente aduce en su escrito de impugnación que la propuesta del adjudicatario no cumple con el punto N°. 3 de la sección de "Otros requisitos", toda vez que la estacionalidad de trabajo en L y la estación de trabajo recta por él ofertadas, no indican que sus superficies cuentan con ductos eléctricos a nivel de superficie, lo que hace complicado el paso del cableado de los puestos de trabajo.

Además, a criterio de la recurrente, esos mismos bienes no cumplen con las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, porque sus gaveteros son móviles, lo que, presuntamente, dificulta su movilidad y buen funcionamiento.

En atención a ello, el pleno del Tribunal dictó una medida previa a fin de que los integrantes de la misma comisión verificadora realizaran un análisis parcial de los documentos presentados por **COMPUMUEBLES, S. A.**, para cumplir con el requisito objeto de la controversia (punto N°. 3 de la sección de "Otros requisitos") a la luz de los cargos de incumplimiento previamente esbozados.

Ello, con fundamento en la incuestionable razón de que los magistrados de este Tribunal no somos conocedores de áreas ajenas al derecho, y este reproche se centra en aspectos estrictamente técnicos. Por ello, sustentados en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, ordenamos un nuevo examen técnico, veamos:



“Cuando dicha valoración recaiga sobre el dictamen de la comisión correspondiente y este sea contrario al pliego de cargos o la ley y se ordene una nueva evaluación ajustada a las motivaciones advertidas por el Tribunal, la comisión tendrá un término de hasta cinco días hábiles para rendir el nuevo informe y remitirlo al Tribunal. Luego de este, se procederá a resolver, dentro de los cinco días hábiles subsiguientes”.

En este sentido, los integrantes de la misma comisión verificadora determinaron que la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, cumple con lo exigido en el punto N°. 3 de la sección de “*Otros requisitos*” del pliego de cargos.

Para los efectos de la presente resolución, se destaca el contenido del informe de verificación parcial de 25 de marzo de 2025, emitido en base a la Resolución No. 005-2025-Pleno/TACP de 20 de marzo de 2025 (Medida previa), cuyo contenido es del tenor siguiente:

OTROS REQUISITOS.				
(...)				
3	Ficha Técnica: El proponente debe presentar fichas técnicas para la verificación de las especificaciones técnicas, emitidas por el fabricante de los bienes objeto de esta contratación. Deben estar en idioma español o traducidas a este. No serán admisibles fichas técnicas y catálogos por el proponente, a menos que este sea el propio fabricante.	CUMPLE		

A modo de conclusión, los integrantes de la comisión verificadora señalaron en su informe de análisis parcial que:

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 58 de la Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, reiteramos nuestra recomendación que el presente Acto Público sea adjudicado al proponente COMPUMUEBLES S.A., debido a que cumple con todos los requisitos establecidos en el pliego de cargos.

Basamos nuestra posición de acuerdo a lo establecido en el Artículo 29 (24) Principio de eficacia del Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, que indica:
“Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya relación no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados”.

Para dar fe de lo actuado por esta Comisión Verificadora, suscribe el presente informe, dado en la Ciudad de Panamá, a los 25 días del mes de marzo de 2025.

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

Firma:
Nombre: Dalvis Mariscal
Cédula: 8-250-531

Firma:
Nombre: Yahaira González de Prados
Cédula: 8-488-676

Firma:
Nombre: Manuel Muñoz
Cédula: 6-68-896

Valga recordar que, en los procedimientos de selección de contratista celebrados bajo la modalidad de licitación pública, la determinación del cumplimiento de los requisitos o exigencias del pliego de cargos corresponde a la comisión verificadora.

Lo anterior se infiere de los incisos 7 y 8 del artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que señalan:



"6 ...

7. Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la entrega de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados en el pliego de cargos y se remitirá el expediente que contiene las propuestas de los participantes a una comisión verificadora, que deberá estar constituida por la entidad licitante.

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 cargos, emitirá un informe recomendando la adjudicación de este acto público a ese proponente". (El subrayado es nuestro).

Además, es preciso recordar que nuestro sistema jurídico de contratación estatal establece que:

"[l]as comisiones evaluadoras o verificadoras, según sea el caso, estarán constituidas por profesionales idóneos en el objeto de la contratación y serán designadas antes del acto de recepción de propuestas, considerando para su conformación, la profesión, especialidad y los años de experiencia, dependiendo del tipo de procedimiento de selección de contratista". (El subrayado es nuestro) [artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020].

Asimismo, no se puede perder de vista que:

"[l]a verificación o evaluación de las propuestas es competencia exclusiva de las comisiones, por lo que el jefe o representante de la entidad o el servidor público delegado, la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no podrá modificar el informe sin enviarlo a los comisionados, así como tampoco podrá emitir la decisión sin ordenar a la misma comisión o a una nueva comisión que realice un nuevo informe total o parcial de las propuestas" (el subrayado es nuestro) [artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020].

Lo antes mencionado demuestra que, el legislador, delegó en las comisiones verificadora y evaluadoras la determinación del cumplimiento o incumplimiento de los requisitos del pliego. La pertinencia de su dictamen se deriva de su composición técnica, en tanto que la ley y el reglamento mandatan que esta debe estar integrada por especialistas en la materia del acto público.

En el presente caso, la comisión verificadora está conformada por dos (2) arquitectos y un (1) diseñador de interiores, cuyas especialidades corresponden con la del objeto contractual del procedimiento de marras (suministro e instalación de modulares), con lo cual se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Por ello, mal podría el Tribunal contrariar la recomendación técnica realizada por los integrantes de la comisión, quienes han determinado y reiterado en varias ocasiones que la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, cumple, a cabalidad, con el pliego de cargos.

En un sentido similar al antes expuesto, existen varios precedentes tanto del Tribunal como de la **DGCP**. En el caso de esta última entidad, es de destacar la Resolución N°. 003-2023 de 4 de enero de 2023, en donde se dispuso que:

"...

mal pudiera esta Dirección contrariar la labor de verificación llevada a efectos por los miembros de la Comisión Verificadora, quienes son profesionales idóneos en la materia técnica exigida en el Pliego de Cargos, con la instrucción previa que de la Entidad Licitante sobre las reglas del



procedimiento de licitación, las condiciones y correspondientes especificaciones técnicas del Acto Público". (El subrayado es nuestro).

De otro lado, en la Resolución No. 273-2022-PLENO/TACP de 19 de diciembre de 2022 (Decisión), este Tribunal Administrativo, dispuso que:

"En nuestro derecho precontractual se establece que las comisiones verificadoras o evaluadoras, deben desempeñarse como órganos consultivos de estricta índole técnica, por lo que, a dicho cuerpo de especialistas solo puede pedírseles que realicen evaluaciones en torno del saber científico que deben dominar, cuyos informes deben ser vistos como opiniones circunscritas a la evaluación de la calidad científica y profesional de las propuestas implicadas en un acto público determinado". (El subrayado es nuestro).

Por las razones enunciadas, consideramos que en el presente caso se cumplen todos los presupuestos exigidos en la norma para la verificación de las propuestas; razón por la cual no está llamado a prosperar el argumento esbozado por la parte actora, sino que, por el contrario, se estima que la propuesta del adjudicatario sí cumple con el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos.

c. Conclusión general

Por las razones indicadas consideramos que lo jurídicamente procedente es confirmar la decisión de adjudicación contenida en la Resolución Administrativa N°. 5/2025 de 23 de enero de 2025, emitida por el Órgano Judicial.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006, que señala:

"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 nuestro).

Al respecto, la decisión del Tribunal en relación con la confirmación del acto administrativo impugnado se sustenta en que, tras el análisis de los argumentos presentados por la recurrente, se ha concluido que la propuesta de **COMPUMUEBLES, S. A.**, satisface los puntos o requisitos del pliego de cargos elaborado por la entidad para el acto público No. 2024-0-30-01-08-LP-000021.

En efecto, tanto las pruebas practicadas por el sustanciador como las evaluaciones técnicas realizadas por la comisión verificadora evidencian que, los documentos presentados por el adjudicatario satisfacen las exigencias del pliego de condiciones.

Por lo anterior, no existe mérito para acoger las pretensiones esbozadas por la recurrente, en el sentido de revocar la decisión de adjudicación emitida por la entidad licitante y restablecer el derecho vulnerado a su mandante, adjudicándole el acto público.

Por el contrario, las pruebas que obran en autos demuestran que lo justo es confirmar la actuación de la comisión verificadora y de la entidad licitante.

Dicho esto, es preciso ordenar la devolución de la fianza consignada por el recurrente, con fundamento en el artículo 245 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, y señalar que, de conformidad con el artículo 164 de la Ley 22 de 2006, las resoluciones emitidas por el Tribunal, por las cuales se deciden los

recursos de impugnación son de obligatorio cumplimiento para las entidades contratantes.

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución Administrativa N°. 5/2025 de 23 de enero de 2025, emitida por el **ÓRGANO JUDICIAL**, mediante la cual se adjudicó el acto público No. 2024-0-30-01-08-LP-000021, para el **"SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MOBILIARIO MODULAR PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN EN EL EDIFICIO SEDE, PRIMER, SEGUNDO Y TERCER PISO"**, al proponente **COMPUMUEBLES, S. A.**, por la suma de cincuenta y un mil ochocientos noventa balboas con cincuenta y ocho centésimos (B/. 51,890.58).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No. 04-24-104268-0, expedida por Óptima Compañía de Seguros, S. A., el 3 de febrero de 2025, por el límite máximo de ocho mil cuatrocientos ochenta y dos balboas con sesenta y un centésimos (B/. 8,482.61), según lo dispuesto en la Diligencia de Consignación de Fianza de Recurso de Impugnación No. 010-2025, visible a foja No. 043 del expediente jurídico del Tribunal.

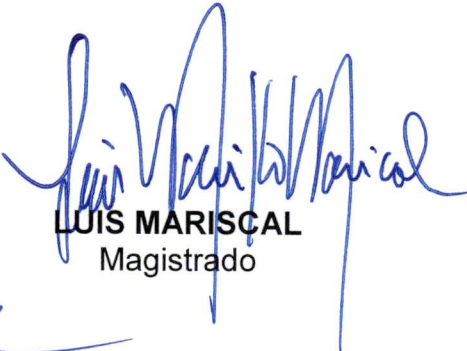
TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra"; notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

CUARTO: 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 y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 012-2025, previa anotación en el registro respectivo.

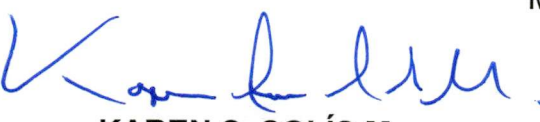
FUNDAMENTO DE DERECHO: Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, y Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020.

Notifíquese y cúmplase,


LUIS MARISCAL
Magistrado


MARTÍN WILSON CHEN
Magistrado


MANUEL BECKFORD
Magistrado Suplente


KAREN S. SOLÍS M.
Secretaria General, Encargada

