



REPÚBLICA DE PANAMÁ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS



RECURSO DE IMPUGNACIÓN

EXPEDIENTE No.: 101-2024

RECURRENTE: TORECHA INTERNATIONAL, INC.

ACTO IMPUGNADO: Resolución N°. 652-2024-ADM/Provee. del 26 de abril de 2024, emitida por la Contraloría General de la República, mediante la cual se adjudicó el acto público No. 2023-0-02-0-08-LP-017457.

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: LUIS MARISCAL

Resolución No. 125-2024-Pleno/TACP de 25 de julio de 2024 (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 un 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 08 de febrero de 2024, la Contraloría General de la República convocó el acto público de selección de contratista por licitación pública No. 2023-0-02-0-08-LP-017457, para la adquisición del “SERVICIO DE ADECUACIÓN DE ÁREA PARA LAS INSTALACIONES DEL TALLER DE ARTES GRÁFICAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL, UBICADO EN EL ANTIGUO EDIFICIO DE LA MERCEDES BENZ, ENTRE AVE. MÉXICO Y JUSTO AROSEMENA”.

El precio de referencia se estableció en ciento cincuenta y cuatro mil novecientos doce balboas con cincuenta y un centésimos (B/. 154,912.51), y se dispuso como fecha y hora para la presentación de propuestas el día 20 de febrero de 2024, hasta las 10:00 a.m.

Según lo dispuesto en el Acta de Apertura de Propuestas de fecha 20 de febrero de 2024, el acto público de marras contó con la participación de cuatro (4) proponentes, a saber:

Proponente	Oferta
CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.	B/. 124,999.98
TORECHA INTERNATIONAL, INC.	B/. 153,676.18



CONSTRUCTORA SOLANOS, S. A.	B/. 153,969.79
GRUPO J&R, INC.	B/. 168,770.99

Posteriormente, junto con la resolución de designación de los integrantes de la Comisión Verificadora, se publicó, el día 23 de febrero de 2024, el Informe de la mencionada Comisión en el que se recomendó la adjudicación a favor del proponente **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**

Contra el Informe de Comisión Verificadora, **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, presentó una acción de reclamo ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la cual fue resuelta mediante la Resolución N°. DS-DF-226-2024 de fecha 13 de marzo de 2024, publicada, ese mismo día, en el portal “PanamaCompra”.

Mediante esa resolución, la **DGCP** dispuso anular parcialmente el informe de la Comisión Verificadora, y ordenar que la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** realizara una verificación parcial de la propuesta presentada por el accionante (**TORECHA INTERNATIONAL, INC.**), a efectos que se verificara el cumplimiento o incumplimiento del punto N°. 7 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos.

En virtud de lo anterior, la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** emitió la Resolución N°. 296-ADM/Provee de 14 de marzo de 2024, mediante la cual se ordenó que, por conducto de la misma Comisión Verificadora, se realizara un análisis parcial de la propuesta presentada por **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**

En atención a ello, los integrantes de la misma Comisión dictaron el Informe Parcial de Comisión Verificadora de fecha 22 de marzo de 2024, publicado el día 25 de marzo de 2024, en el portal “PanamaCompra”, mediante el cual reiteraron su recomendación anterior, en el sentido de que, el acto público de marras, fuera adjudicado a **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**

Por su parte, **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, presentó un escrito con observaciones al informe de análisis parcial, el cual fue respondido por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** mediante la nota N°. 307-2024-ADM/Provee de fecha 1 de abril de 2024, publicada, ese mismo día, en el sistema electrónico “PanamaCompra”.

Acto seguido, el mismo proponente, interpuso Acción de Reclamo, en contra del Informe Parcial de Comisión Verificadora de fecha 22 de marzo de 2024, ante la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**; la cual fue resuelta mediante la Resolución N°. DS-DF-359-2024 de fecha 15 de abril de 2024, publicada ese mismo día en el portal “PanamaCompra”.

En esa resolución, la **DGCP** dispuso anular parcialmente el segundo informe de verificación emitido dentro del acto público, y ordenar que se designara a una nueva Comisión, para que analizara si el documento presentado por **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, cumplía o no con el punto N°. 7 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de cargos.

Por lo anterior, la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, previa composición de la nueva Comisión Verificadora, ordenó que se realizara un análisis parcial de la propuesta presentada por **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, para que identificara si el documento que presentó para cumplir con el requisito antes señalado, atendía o no lo exigido por la entidad.



Así, la nueva Comisión Verificadora, atendiendo a lo dispuesto por la **DGCP** y la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, analizó, parcialmente, la propuesta presentada por **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, respaldando los informes emitidos por la Comisión anterior. De ahí que recomendó que el acto público *in examine*, fuera adjudicado a ese mismo proponente.

Posteriormente, la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** dictó el acto administrativo de adjudicación, contenido en la Resolución N°. 652-2024-ADM/Provee del 26 de abril de 2024, publicada el día 14 de junio de 2024.

En ella, tal fue esbozado anteriormente, se dispuso que el acto público se adjudicara a la empresa **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, cuya propuesta fue por la suma de B/. 124,999.98.

Contra ese acto administrativo, **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, interpuso recurso de impugnación ante la Secretaría General del Tribunal, el día 25 de junio de 2024, según consta en la Certificación de Interposición de Recurso de Impugnación, publicada en el "PanamaCompra".

En consecuencia, por medio del magistrado sustanciador, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contemplados en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, se admitió el recurso de impugnación presentado, mediante la Resolución No. 080-2024/TACP de 25 de junio de 2024 (Admisión), publicada el día 27 de junio de 2024.

Del recurso de impugnación presentado se dio traslado a la entidad licitante (**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**) a fin de que rindiera un informe de conducta acompañado de toda la documentación correspondiente; el cual fue publicado el día 05 de julio de 2024, en el "PanamaCompra".

Dicho esto, corresponde hacer un recuento de los argumentos y pretensiones de la parte actora, conforme a lo indicado en su escrito de impugnación.

II. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DEL RECURRENTE

En el escrito de impugnación presentado, el apoderado legal de **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, solicita que el Tribunal anule el acto administrativo de adjudicación y que, en su defecto, se adjudique el acto público de marras a su poderdante.

En lo medular, el recurrente fundamenta ambas pretensiones en los siguientes argumentos:

1. Luego de referirse a los antecedentes del acto público, señala que la adjudicación se sustenta en que la propuesta presentada por **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, además de ser la más económica, cumplió con los requisitos del pliego de cargos.

Sin embargo, se opone a que el acto público haya sido adjudicado a ese proponente, porque su carta de referencia bancaria no cumple satisfactoriamente con el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos.



2. Para el recurrente, el incumplimiento endilgado a la propuesta del adjudicatario radica en que, en su carta de referencia bancaria, se certifica que mantiene una cuenta de ahorros con un **saldo promedio de seis (6) cifras bajas**, siendo que, en el pliego de cargos, se solicitó que los proponentes presentaran una carta de referencia bancaria en donde se certificara que **contaban con disponibilidad de seis (6) cifras bajas** o una línea de crédito por el mismo monto.
3. Así, sugiere que la carta de referencia bancaria presentada por el adjudicatario no cumple con el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de condiciones, porque los términos «promedio» y «disponibilidad» no son sinónimos.
4. Sobre el particular, plantea que «cuando se habla de "promedio", se refiere al punto medio de algo» y que la disponibilidad alude a «aquello de lo cual se puede disponer libremente y utilizarse inmediatamente»¹.

Además, aduce que la entidad licitante, al utilizar la voz «disponibilidad» buscaba que los proponentes tuvieran «un grado de [...] liquidez»² no inferir a la de seis (6) cifras bajas.

5. De ahí que la carta de referencia bancaria presentada por **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, no cumple con el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos.

III. PRUEBA DE INFORME

Mediante la Resolución No. 052-2024-TACP de 15 de julio de 2024 (Pruebas), el magistrado sustanciador se pronunció respecto de la admisión e inadmisión de las pruebas presentadas por el recurrente.

También, a través de esa resolución, ordenó que se practicara una prueba de oficio para esclarecer hechos fundamentales para la decisión de fondo.

La misma, fue expedida con fundamento 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, sobre procedimiento administrativo general.

Los puntos oscuros o dudosos que se consideraron pertinente esclarecer están relacionados con el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, mediante el cual se solicitó la presentación de una carta de referencia de entidad bancaria o financiera, en donde se certificara la disponibilidad de seis (6) cifras bajas o una línea de crédito por el mismo monto.

Para la práctica de esa prueba, se tomaron en cuenta los argumentos esbozados por el recurrente; entre ellos, aquel en donde señala que la carta de referencia bancaria presentada por el adjudicatario no cumple con el requisito previamente enunciados, en tanto que certifica que mantiene una cuenta bancaria con un «saldo promedio» de seis (6) cifras bajas.

Así, para el recurrente, dicha carta no satisface el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos", porque la tenencia de una cuenta bancaria con un **saldo promedio** no implica que cuente o que disponga de la cantidad de dinero allí establecida.

¹ Véase el hecho quinto del recurso de impugnación presentado, visible en la pág. 3.

² Ídem.



Por lo anterior, se consideró pertinente realizar una serie de preguntas al ente rector del Estado en materia de instituciones bancarias, a saber, la Superintendencia de Bancos de Panamá, con el propósito de contar con su criterio técnico en relación con lo antes expuesto.

Para ello, se concedió a la Superintendencia de Bancos de Panamá el término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de la Resolución No. 052-2024-TACP de 15 de julio de 2024 (Pruebas), el cual precluyó el día lunes, 22 de julio de 2024.

Por su parte, la Superintendencia de Bancos de Panamá, dentro del término otorgado, respondió las preguntas formuladas por el Tribunal, mediante la nota N°. SBP-2024-04711 de fecha 18 de julio de 2024, publicada el día viernes, 19 de julio de 2024, en el portal "PanamaCompra".

Dicho esto, a los efectos de la presente decisión, realizaremos un recuento de las respuestas de esa institución pública a las preguntas hechas por el Tribunal.

a. Respuesta de la Superintendencia de Bancos de Panamá a las preguntas realizadas por el Tribunal, mediante la Resolución No. 052-2024-TACP de 15 de julio de 2024 (Pruebas).

Tal como fue indicado anteriormente, el magistrado sustanciador consideró pertinente realizar una serie de preguntas a la Superintendencia de Bancos de Panamá para esclarecer puntos oscuros o dudosos dentro del proceso.

Las mismas, fueron hechas en base a los argumentos planteados por el recurrente, con miras a conocer el criterio técnico de la Superintendencia de Bancos de Panamá en relación con el alcance del punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos.

Así, de la lectura de la nota N°. SBP-2024-04711 de fecha 18 de julio de 2024, se colige que la Superintendencia de Bancos de Panamá contestó, bajo los siguientes términos, la primera pregunta hecha por el Tribunal:

1. Pregunta: Tomando en consideración el contenido del punto No. 7 de la sección de "Otros requisitos" del pliego de cargos, sírvase indicar al Tribunal, ¿qué alcance atribuye a los términos «disponibilidad de seis (6) cifras bajas», y «línea de crédito por el mismo monto» empleado en ese requisito?
¿Considera que se refieren exclusivamente al hecho de que, los proponentes del acto público cuenten o dispongan de fondos propios por el orden de seis (6) cifras bajas? O ¿será que, en su defecto (de la disponibilidad) se colige que pueden contar con potenciales líneas de financiamiento ajeno? Agradecemos se sirva explicar sus respuestas con el mayor detalle posible.

Respuesta: El contenido del punto 7, antes indicado, figura dentro de las condiciones especiales del pliego, el cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, corresponde a las estipulaciones elaboradas por la CGR, en atención a los elementos específicos del correspondiente procedimiento de selección de contratista.

Dicho lo anterior, consideramos que la CGR estableció por sí misma, el alcance en el citado apartado, puesto que su interés consistía en recibir de parte de los proponentes una carta de referencia, que certificara (1) el monto de seis cifras en una cuenta bancaria a su favor o, (2) en su defecto, que el proponente mantuviera a una línea de crédito contratada por el mismo monto, en este último caso, sin mayores detalles descriptivos.

Al presentar la citada carta, se aprecia que la entidad bancaria certificó que la sociedad mantenía una cuenta de ahorro con el monto de seis cifras bajas, lo cual pareciera ser concordante con el primero de los supuestos planteados, para acreditar la citada referencia.

El documento aportado, emitido por el ente bancario no describe la existencia de una línea de crédito, por lo que, no es dable atender a la existencia o no de tal criterio para cumplir con el requisito (opción dos).

Para mayor referencia, con respecto a las cartas de referencia la DGCP ha establecido en la Consulta DGCP-DJ-043-2022 de 3 de marzo de 2022, lo siguiente:

"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 subrayado y resaltado es de la SBP)

Por lo anterior, a fin de certificar la solvencia económica del proponente, requerida por la CGR, se aprecia que consta documento en el que la entidad bancaria certificó la existencia de una cuenta de ahorros de seis cifras

bajas y una cuenta corriente. La certificación del ente bancario no distingue y tampoco le fue consultado durante el proceso, que dicha cuenta de ahorros de seis cifras bajas mantuviera algún tipo de limitante por parte de su titular (Contyo Contratos y Obras, S.A.).

Asimismo, la Superintendencia de Bancos de Panamá, mediante la nota citada *ut supra*, dispuso lo siguiente en relación con la segunda pregunta que le hiciera esta instancia administrativa:



2. Pregunta: Tomando en consideración el criterio esbozado por la Dirección Nacional de Asesoría Económica y Financiera, adjunto a la nota de respuesta de la CGR a las observaciones presentadas en contra del Informe Parcial de la Comisión Verificadora de fecha 22 de marzo de 2024, en donde se señala que «[e]l término promedio puede ser utilizado cuando se cuenta con 2 o más valores o montos para obtener una cantidad próxima a la medida aritmética», sírvase indicar al Tribunal, ¿cómo y para qué se calcula el «saldo promedio» de un producto bancario?
En nuestro país, ¿los bancos pueden definir las cantidades de dinero que tienen sus clientes, mediante la aplicación de «saludos promedio»?
El cálculo del «saldo promedio» de una cuenta bancaria, ¿es un método de identificación de fondos compatible con alguna de las dos (2) figuras previamente enunciadas (disponibilidad de fondos o línea de crédito)? O será que el método que se utiliza para identificar el «saldo promedio» con el que se cuenta o con el que se puede contar, ¿es distinto a la forma de financiamiento, ya sea a través de fuentes propias o de terceros?
Cuando se trata de cuentas de ahorro, el resultado de la operación aritmética que se utiliza para calcular el «saldo promedio», ¿equivale a que su titular «dispone» o «cuenta con la disponibilidad» del resultado de la operación? Agradecemos se sirva explicar sus respuestas con el mayor detalle posible.

Respuesta: Concordamos con lo planteado por la Dirección Nacional de Asesoría Económica y Financiera, al señalar en Memorando No.613-24-DAEF de 1 de abril de 2024, adjunto a la Nota No.307-2024-ADM/Provee de igual fecha.

La carta de referencia solicitada por la CGR en aras de acreditar la solvencia de los proponentes y el documento que consta presentado por el ente bancario bajo revisión determinó que la cifra descrita (seis cifras bajas), es la cifra o monto disponible a favor del cliente, con lo que se pudiera entender que se ha cumplido dicho criterio.

El criterio de saldo promedio, establecido por la CGR, tiene relevancia al número de cifras claves, con base al último mes que reporta el ente bancario, a favor del proponente que solicita la carta de referencia. En cuanto a la figura de saldo promedio de seis cifras bajas a disposición del cliente, hacemos referencia para mejor ilustración, al Acuerdo Interbancario No.31 de 22 de 1994 emitido en su momento por la Asociación Bancaria de Panamá, sobre Información de Crédito, consultable en el vínculo <https://asociacionbancaria.com/acuerdos-interbancarios-2/> el cual señala:

CUENTAS DE AHORRO: Son depósitos que devengan intereses determinados por la Ley y que operan mediante el uso de una libreta, estado de cuenta u otro registro.

CIFRAS: En las informaciones se indicará la cantidad de cifras y si éstas son **bajas**, medianas o altas. Las cifras deben tener el significado siguiente:

Cantidades que comiencen con los números 1, 2 ó 3: CIFRAS BAJAS

Cantidades que comiencen con los números 4, 5 ó 6: **CIFRAS MEDIANAS.**

Cantidades que comiencen con los números 7, 8 ó 9: **CIFRAS ALTAS.**

Las cantidades menores de cien balboas (B/.100.00) se consideran saldos nominales.

Cabe señalar que los Acuerdos Interbancarios no forman parte del ordenamiento jurídico, pero sí constituyen usos de la plaza.

En lo que atañe a la tercera pregunta realizada por el Tribunal, es de destacar que la Superintendencia de Bancos de Panamá, manifestó lo siguiente:

3. Pregunta: En su opinión, ¿considera que el término «disponibilidad» utilizado en el punto No.7 de la sección de «Otros requisitos» del pliego de cargos, solo puede ser interpretado de un modo restrictivo en el sentido que los proponentes del acto público deben contar con un monto exacto o preciso al de las cifras allí establecidas? O, por el contrario, ¿puede ser interpretado de un modo amplio, de manera que, aquellos proponentes que presentaron cartas bancarias en las que se certificaron que cuentan con «saludos promedio», es decir, equivalentes a las cifras indicadas, cumplen con ese requisito? Agradecemos se sirva explicar sus respuestas con el mayor detalle posible.

Respuesta: Reiteramos que la elaboración del pliego corresponde a la entidad que ordena el procedimiento, por lo que, de la lectura del citado pliego, se aprecia que sólo se definió, que los proponentes debían presentar una (1) carta de referencia de una entidad bancaria con membrete, dirigida a la Contraloría General de la República, que certifique que cuenta con la disponibilidad de seis (6) cifras bajas.

Por último, nos permitimos señalar que la Superintendencia de Bancos de Panamá, expuso lo siguiente a propósito de la cuarta y última pregunta que le hiciera este Tribunal Administrativo:

4. Pregunta: En definitiva, ¿considera que la presentación de una certificación bancaria en donde se señale que el titular de una cuenta de ahorros mantiene un saldo promedio de seis (6) cifras bajas, satisface lo que fue exigido en el punto No.7 de la sección de «Otros requisitos» del pliego de cargos? Agradecemos se sirva explicar sus respuestas con el mayor detalle posible.

Respuesta: De la información que ha sido aportada junto con su Oficio, se puede apreciar que la certificación bancaria analizada, guarda relación con lo requerido en el Pliego de Cargos y que fuera acreditado en el Informe Parcial de la Comisión Verificadora fechado 22 de marzo de 2024, lo señalado en el Memorando No.613-24-DAEF fechado 1 de abril de 2024 de la Dirección Nacional de Asesoría Económica y Financiera de la CGR y en la Nota No.307-2024-ADM/Provee de 1 de abril de 2024 de la CGR, como participantes del proceso de contratación.

No obstante, todo lo anterior, y tal como señalamos al inicio de esta nota, corresponde a la entidad solicitante de la contratación, la identificación en detalle de los requisitos exigidos y a su vez, corresponde a la Dirección General de Contrataciones Públicas la interpretación de los preceptos legales señalados en la normativa.

En definitiva, el resultado de la prueba de oficio practicada por el Tribunal, puede ser resumido de la siguiente forma:

- (i) Por una parte, la entidad informante (Superintendencia de Bancos de Panamá) manifiesta que en «la citada carta, se aprecia que la entidad bancaria certificó que la sociedad mantenía una cuenta de ahorro con el monto de seis cifras bajas, lo cual pareciera ser concordante con el primero de los supuestos planteados, para acreditar la citada referencia» (el subrayado es nuestro).
- (ii) De otro lado, la Superintendencia de Bancos de Panamá dispuso que en el «documento que consta presentado por el ente bancario bajo revisión [se] determinó que la cifra descrita (seis cifras bajas), es la cifra o monto



disponible a favor del cliente, con lo que se pudiera entender que se ha cumplido dicho criterio» (el subrayado es nuestro).

- (iii) En adición a ello, esa institución señaló que «[d]e la información que ha sido aportada junto con su Oficio, se puede apreciar que la certificación bancaria analizada, guarda relación con lo requerido en el Pliego de Cargos (sic)» (el subrayado es nuestro).

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Luego de haber resumido el resultado de la prueba de oficio, es preciso analizar los hechos y las pruebas que obran en autos para proceder con la decisión de fondo.

Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 159 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en concordancia con el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N°. 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley 22 de 2006.

Concluida la valoración correspondiente, el Tribunal considera que lo procedente es confirmar la decisión de adjudicación, contenida en la Resolución N°. 652-2024-ADM/Provee. del 26 de abril de 2024, emitida por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

A continuación, se desarrollarán las razones por las que, el Tribunal, ha arribado a esa conclusión.

a) Análisis de los argumentos presentados por TORECHA INTERNATIONAL, INC.

En su escrito de impugnación, **TORECHA INTERNATIONAL, INC.**, expresa su disconformidad en relación con que el acto público No. 2023-0-02-0-08-LP-017457, haya sido adjudicado al proponente **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**

Para ello, trae a colación una serie de argumentos con los que busca demostrar que la propuesta del adjudicatario no cumple satisfactoriamente con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos.

Entre los argumentos esbozados, se destaca uno en donde plantea que, la propuesta de **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, no cumple con el punto N°. 7 de la sección de “Otros requisitos” del pliego de condiciones.

Al revisar el contenido del requisito enunciado, se infiere que, el mismo, fue establecido por la entidad licitante (**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**) para garantizar la solvencia económica o financiera de los proponentes del acto público.

A los efectos de la presente decisión, nos permitimos traer a colación ese requisito del pliego de cargos, cuyo contenido, es del tenor siguiente:

7 El proponente deberá presentar una (1) carta de referencia de entidad bancaria o entidad financiera con membrete de la entidad, dirigidas a la Contraloría General de la República, que certifique que cuenta con la disponibilidad de seis (6) cifras bajas o líneas de crédito por el mismo monto. En caso de tener línea de crédito, debe indicarse cifras debidamente aprobadas, además de consignar que han reportado buen manejo de sus cuentas, la fecha de emisión del documento debe ser con antelación a la fecha del acto de apertura. En el caso de que la misma sea emitida por un banco que opere fuera del territorio nacional, se debe aportar, la carta de referencia emitida por un banco del país de origen, así como una carta de la institución homóloga a la Superintendencia de Bancos de Panamá, del país de origen, donde se certifique que el banco es reconocido para operar como tal. En caso que el proponente sea un Consorcio o Asociación Accidental, basta con que una de las empresas integrantes del Consorcio o Asociación Accidental cumpla con dicho requisito o que, la sumatoria de los montos de las cartas de las empresas integrantes del Consorcio o Asociación Accidental certifiquen la suma solicitada. (Formulario No.8)



Una atenta lectura del requisito en análisis, nos permite constatar que, para su cumplimiento, los proponentes del acto público podían presentar:

- (i) Una carta de referencia bancaria con membrete de la entidad, dirigida a la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** que certificara que, el proponente en cuestión, cuenta con la disponibilidad de seis (6) cifras bajas, o bien
- (ii) Una carta emitida por una entidad financiera, con el membrete respectivo, que certificara que el proponente de que se trate constaba con una línea de crédito por el mismo monto (esto es, seis [6] cifras bajas).

Hecho esto análisis, es propicio reiterar que, para el recurrente, la propuesta del adjudicatario no cumple con ese requisito, porque en su carta de referencia bancaria se certifica que mantiene un saldo promedio de seis (6) cifras bajas.

Así, considera que el documento presentado por **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, dista de lo que fue exigido en el pliego de cargos, por cuanto que un «saldo promedio» no es equivalente a contar con la «disponibilidad» de una determinada cantidad de dinero.

En adición a ello, arguye que la discrepancia entre ambos conceptos radica en que el «saldo promedio» de una cuenta bancaria se refiere al punto medio de algo; en tanto que el término «disponibilidad», alude a aquello de lo que se puede disponer y utilizar con libertad, es decir, que corresponde a fondos específicos y actuales.

Por lo anterior, sugiere que, con ese requisito, se buscaba que los proponentes contaran con un grado de disponibilidad o de liquidez para hacer frente al objeto contractual; de modo que no es dable reconocer la compatibilidad de un «saldo promedio» con la «disponibilidad», porque el primero no demuestra que se dispone de la cifra en cuestión.

En otras palabras, el recurrente asume que la carta de referencia del adjudicatario, se enmarca dentro del primer supuesto normativo; es decir, una certificación en donde se constata que el proponente cuenta con fondos propios, iguales o superiores a seis (6) cifras bajas.

Siendo esto así, el Tribunal inquirió al regulador de la actividad bancaria en Panamá respecto del modo de identificación de esos fondos, con el fin de determinar si el método para deducir la cantidad o el valor de los mismos, puede ser por medio de cantidades exactas o por vía del uso de cifras promedio, es decir, la equivalencia.

De esta forma, el Tribunal ha arribado a la conclusión de que para la resolución del recurso, es preciso analizar el contenido de la carta de referencia bancaria presentada por el adjudicatario, a efectos de determinar si se ajusta (o no) a lo solicitado en el punto N°. 7 de la sección de «Otros requisitos».

Así, al revisar ese documento, advertimos que su contenido, es del tenor siguiente:



Panamá, 15 de febrero de 2024.

Señor
Gerardo Solís
E. S. D.

Ref.: Licitación Pública N°2023-0-02-0-08-LP-017457, para el "servicio de adecuación de área para las instalaciones del taller de Artes Gráficas de la Contraloría General, ubicado en el antiguo edificio de la Mercedes Benz, entre Ave. México y Justo Arosemena".

A solicitud de la sociedad Contyo Contratos y Obras, S.A. con RUC No. 2687841-1- 846205 D.V. 03, certificamos que mantiene un producto o servicio vigente desde junio de 2017 en el banco.

La empresa Contyo Contratos y Obras, S.A. mantiene en nuestra institución:

Una (1) cuenta corriente, con saldo promedio de cuatro (4) cifras medias.

Una (1) cuenta de ahorros, con saldo promedio de seis (6) cifras bajas.

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

Atentamente,

Judyth Rodríguez
Oficial de Banca Comercial
Banco General
Teléfono: 303-7000 ext. 30314

Ref.: 02-2024-CC-58-BE-04



En atención a ello, al revisar el contenido de esa carta a la luz de los argumentos presentados por el recurrente, arribamos a la conclusión de que no le asiste razón cuando señala que la carta de referencia bancaria de **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, no cumple con el requisito indicado anteriormente.

Esto se debe a que la entidad emisora de la carta de referencia en análisis (a saber, el Banco General), manifestó con claridad en esa misiva que dicha empresa mantiene con ellos «[u]na (1) cuenta de ahorros, con saldo promedio de seis (6) cifras bajas».

Sobre el particular, a los efectos de la presente decisión, conviene reiterar el resultado de la prueba de oficio practicada por el Tribunal.

Y es que, esta instancia administrativa, al advertir que el punto controvertido guardaba relación con un aspecto de alta complejidad, consideró pertinente recurrir a una instancia especializada en la materia para obtener la verdad material de los hechos.

En este caso, tal como fue indicado en apartados anteriores, se recurrió a la Superintendencia de Bancos de Panamá, en tanto que, en nuestro medio, constituye el ente rector del Estado en materia de instituciones bancarias.

A la misma, le fueron realizadas una serie de preguntas; entre ellas, una con la que se buscaba conocer si compartía el criterio vertido por la Dirección Nacional de Asesoría Económica y Financiera de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, en donde expuso dos (2) aspectos fundamentales para la decisión de fondo:

- (i) En primer lugar, que «[e]l término promedio puede ser utilizado cuando se cuenta con 2 o más valores o montos para obtener una cantidad próxima a la media aritmética» (el subrayado es nuestro), y
- (ii) En segundo lugar, que no se puede calcular el promedio de un solo valor, por lo que «la cifra promedio es la cifra disponible».

Téngase en cuenta los términos que fueron utilizados por esa Dirección Nacional al emitir su criterio técnico, y es que, cuando explicita qué debe entenderse por el



«promedio» de algo, señala que, el mismo, **puede ser calculado a partir de dos (2) o más valores o montos con los que se cuenta.**

En este sentido, en tanto que el «saldo promedio» se calcula para obtener la media aritmética de dos (2) o más valores o montos **disponibles**, no es dable señalar, tal como sugiere el recurrente, que el resultado de esa operación matemática no constituye algo con lo que se cuenta o con lo que se dispone.

Todo lo contrario: a la luz de ese dictamen, es posible concluir que, al momento de la expedición de la carta, el adjudicatario tenía la disponibilidad de seis (6) cifras bajas en la cuenta de ahorros que mantiene con el Banco General, las cuales fueron calculadas con base a los valores o montos con los que contaba al último mes reportado en esa institución bancaria³.

A mayor abundamiento, es importante destacar que la Superintendencia de Bancos de Panamá no solo manifestó que comparte ese criterio de la Dirección Nacional de Asesoría Económica y Financiera de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**; sino que dispuso que, la carta de referencia bancaria presentada por el adjudicatario pareciera ser concordante con el primer supuesto contemplado en el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos"⁴, y que, en tanto que en la misma se determinó que la cifra descrita (seis cifras bajas) es la que mantiene en su cuenta de ahorros, se debe entender que cumple con el criterio establecido en ese punto del pliego de condiciones⁵.

Por otro lado, nos encontramos impedidos para acoger el argumento esbozado por el recurrente, vinculado a que el punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos", fue establecido con la intención de que los proponentes tuvieran a su entera disposición las cifras allí establecidas o si se prefiere, la liquidez de dicho dinero.

Lo anterior, por cuanto que, esa interpretación, además de ser excesivamente formalista; es incompatible con los principios que rigen la contratación pública, los cuales buscan promover una mayor competencia entre los proponentes en los actos públicos de selección de contratista, con miras a la obtención del mayor beneficio para el Estado.

Y es que, en nuestra opinión, la interpretación sugerida por la parte actora, dista de lo que fue plasmado en ese requisito, es tanto que dispuso que los proponentes pudieran probar su solvencia económica mediante la presentación de cartas de intención de financiamiento, e incluso, en el caso de consorcios o asociaciones accidentales, a través de la «sumatoria de los montos de las cartas de las empresas integrantes del Consorcio o Asociación» en cuestión.

En este sentido, huelga señalar que los actos públicos de selección de contratista, en tanto que procedimientos que forman parte del núcleo irreductible del derecho público, están regidos por el principio de informalidad o antiformalismo, el cual no solo goza de reconocimiento a nivel constitucional, sino que debe ser interpretado de tal forma que en los procesos administrativos se garantice a los administrados e interesados su accesibilidad y realización de una forma rápida y sencilla⁶.

³ Sobre el alcance del término «saldo promedio», véase la respuesta de la **SBP** a la pregunta N°. 2 que le hizo el Tribunal, contenida en su nota N°. SBP-2024-04711 de fecha 18 de julio de 2024.

⁴ Op. Cit., pág. 2.

⁵ Op. Cit., pág. 3.

⁶ Sheffer Tuñón, Javier Ernesto (2010): *Derecho administrativo y Derecho constitucional* (Ciudad de Panamá, Editorial Portobelo).



De esta forma, consideramos que la argumentación propuesta no corresponde al contenido del punto N°. 7 de la sección de "Otros requisitos", el cual pareciera haber sido desarrollado por la entidad licitante (**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**) con el ánimo de fomentar una mayor competencia entre los proponentes y de obtener el mejor beneficio para el Estado.

En efecto, desde nuestro punto de vista, la argumentación del distinguido recurrente parece arraigarse en criterios subjetivos y formalistas, los que, en modo alguno, propician la eficacia y la efectividad de la actividad contractual del Estado.

V. CONCLUSIÓN GENERAL

Por las razones antes señaladas, el Tribunal es del criterio que, lo procedente, es confirmar el acto administrativo de adjudicación, contenido en la Resolución N°. 652-2024-ADM/Provee. del 26 de abril de 2024, emitida por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

Ello, con fundamento en el artículo 244 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, según el cual, el Tribunal, luego de 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».

En definitiva, la decisión de confirmar el acto administrativo de adjudicación obedece a que, las actuaciones realizadas por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** dan cuenta de que actuó conforme a derecho; razón por la cual no existe mérito para acoger la solicitud de revocatoria y de adjudicación del acto público al ahora recurrente (**TORECHA INTERNATIONAL, INC.**).

Dicho esto, es preciso ordenar la devolución inmediata 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 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, 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 Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución N°. 652-2024-ADM/Provee. del 26 de abril de 2024, emitida por la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, mediante la cual se adjudicó el acto público No. 2023-0-02-0-08-LP-017457, para la adquisición del "**SERVICIO DE ADECUACIÓN DE ÁREA PARA LAS INSTALACIONES DEL TALLER DE ARTES GRÁFICAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL, UBICADO EN EL ANTIGUO EDIFICIO DE LA MERCEDES BENZ, ENTRE AVE. MÉXICO Y JUSTO AROSEMENA**", al proponente **CONTYO CONTRATOS Y OBRAS, S. A.**, por la suma de ciento veinticuatro mil novecientos noventa y nueve balboas con noventa y ocho centésimos (B/. 124,999.98).

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de la Fianza de Impugnación No. FI-121146, expedida por Seguros Suramericana, S. A., el día 20 de junio de 2024, por el límite máximo de veintitrés mil doscientos treinta y seis balboas con ochenta y ocho centésimos (B/. 23,236.88), según lo dispuesto en la Diligencia de Consignación de

Fianza de Recurso de Impugnación No. 082-2024, visible a foja No. 022 del expediente jurídico del Tribunal.

TERCERO: ORDENAR la devolución del expediente administrativo de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, contentivo de sus actuaciones en relación con el acto público No. 2023-0-02-0-08-LP-017457, el cual consta de cuatrocientos ochenta y cuatro (484) fojas útiles; mismo que fue enviado al Tribunal, mediante la nota Núm. 659-2024-ADM/Provee. de fecha 05 de julio de 2024, visible a foja No. 049 del expediente jurídico.

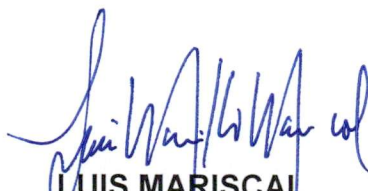
CUARTO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes, a través del sistema electrónico de contrataciones públicas "PanamaCompra"; notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posteriores a su publicación en el referido sistema.

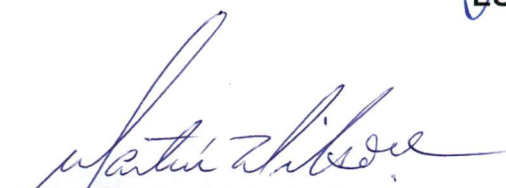
QUINTO: ADVERTIR a las partes que esta resolución agota la vía gubernativa y que, contra la misma, no se admitirá recurso alguno; salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

SEXTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 101-2024, 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

