



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N°1150-2022

De quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

EL DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que el Licenciado **JOSE MANUEL SEVILLANO**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N°8-309-453, abogado en ejercicio, con domicilio en Torre Plaza Banco General, piso 25, oficina 25-24, ciudad de Panamá, corregimiento de Bella Vista, con celular 6090-5011, correo electrónico jose@dasalaw.com, actuando en su condición de Apoderado Legal de la empresa **SEGUROS SURAMERICANA, S.A.** sociedad anónima inscrita en el Folio Mercantil N°11611 (S) de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, de conformidad con el Poder Especial otorgado por su Representante Legal, la Señora **CAROLINA MARGARITA CUENCA ARMELLA**, mujer, española, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° E-8-171258, ambos con domicilio en Plaza Marbella (Torre 100), Calle Aquilino De La Guardia y Calle 47, ha presentado Acción de Reclamo contra el Pliego de Cargos del Acto Público N° [2022-2-80-0-08-LP-004988](#), convocado por el **METRO DE PANAMÁ, S.A.**, bajo la descripción “**EMISIÓN DE PÓLIZA DE SEGURO DE TODO RIESGO DE PÉRDIDA Y/O DAÑO FÍSICO, RESPONSABILIDAD CIVIL, ACCIDENTES PERSONALES Y SERVICIO DE AMBULANCIA, PARA LA OPERACIÓN DE LAS LÍNEAS 1 Y 2 DEL METRO DE PANAMÁ**”, con un precio de referencia de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y TRES BALBOAS CON 87/100 (B/.5,893,673.87)**.

Que mediante Resolución N°1120-2022 de 8 de septiembre de 2022, esta Dirección resolvió admitir la Acción de Reclamo y ordenar la suspensión del Acto Público, al determinar que esta cumple con las formalidades establecidas en los Artículos 153 y 154 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en concordancia con el Artículo 225 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día 18 de julio de 2022, se publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el Pliego de Cargos y el Aviso de Convocatoria del Acto Público, estableciendo como fecha para el Acto de Reunión Previa y Homologación, el día 5 de agosto de 2022 y para el Acto Público de Presentación y Apertura de Propuestas, el día 31 de agosto de 2022. El día 20 de julio de 2022, se publicó la certificación de partida presupuestaria emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Que el día 5 de agosto de 2022, se llevó a cabo la Reunión Previa y Homologación, cuya acta consta publicada en esa misma fecha. Posteriormente, la Entidad Licitante publicó el registro de la firma de los asistentes a dicha reunión, así como la documentación de complemento de cuadro de consultas realizadas por los interesados y las aclaraciones correspondientes.

Que el día 25 de agosto de 2022 la empresa **SEGUROS SURAMERICANA, S.A.** presentó Acción de Reclamo contra el Pliego de Cargos, la cual no fue admitida mediante Resolución N°1070-2022 de 29 de agosto de 2022.

AS

Que el día 30 de agosto la de 2022, la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la Adenda N°1 por la cual se introducen modificaciones a las Condiciones Especiales y Especificaciones Técnicas del Pliego de Cargos, así como también se estableció una nueva fecha para el Acto de Presentación y Apertura de Propuestas, fijándose el día 13 de septiembre de 2022.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE RECLAMO

Que a través de su escrito, el Accionante solicita a esta Dirección se ordene la suspensión del Acto Público y la aplicación de medidas correctivas, toda vez que no se ha publicado un Pliego de Cargos Consolidado que contenga todas las modificaciones introducidas a través de la Adenda N°1. Todos los hechos en que se fundamenta la Acción de Reclamo, constan publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Que el Acto Público N° [2022-2-80-0-08-LP-004988](#) se desarrolla bajo la modalidad de procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación Pública", regulado por el Artículo 58 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020.

Que previo al análisis de los hechos que sustenta la Acción de Reclamo, resulta oportuno indicar que, en base a lo establecido en el numeral 12 del artículo 15 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, corresponde a esta Dirección efectuar un análisis del Acto Público citado, a efectos de determinar si se ha incurrido en un acto u omisión ilegal o arbitrario durante el proceso de selección de contratista (procedimiento), que resulte contrario al Texto Único citado y al Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, por parte de la Entidad Licitante.

Que al revisar el libelo contentivo de la Acción de Reclamo, se observa que el único punto reclamado por el Accionante se basa en la no publicación del Pliego de Cargos Consolidado por parte de la Entidad Licitante, luego de emitida la Adenda N°1. Añade el Accionante que el Pliego de Cargos Consolidado debe publicarse con la antelación mínima de 8 días hábiles que establece el Artículo 54 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020.

Que al revisar el expediente electrónico del Acto Público, se observa que la Adenda N°1 fue publicada el día 30 de agosto de 2022 en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", fijando una nueva fecha del Acto Público, para el día 13 de septiembre de 2022, así como también se introdujeron modificaciones en las Condiciones Especiales y Especificaciones Técnicas del Pliego de Cargos.

Que para resolver el punto sometido a nuestra consideración, resulta preciso citar lo dispuesto en el Artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el Artículo 63 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020:

Artículo 54. Modificaciones al pliego de cargos. Toda modificación que pretenda introducirse al pliego de cargos deberá hacerse de conocimiento público, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", en atención al monto con la siguiente antelación:

1. No menor de dos días hábiles, antes de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de diez mil balboas (B/. 10 000.00) y no supera los cincuenta mil balboas (B/. 50 000.00).
2. No menor de cinco días hábiles, antes del día de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de cincuenta mil balboas (B/. 50 000.00) y no supera los quinientos mil balboas (B/. 500 000.00).

3. No menor de ocho días hábiles, antes del día de la celebración del acto de selección de contratista, si la cuantía excede de quinientos mil balboas (B/.500 000.00)

En caso de que se presente alguna situación que impida a la entidad licitante publicar el aviso de modificación al pliego de cargos en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", o de que esta no se encuentre aún acreditada para utilizarlo, la entidad publicará los avisos de convocatoria en un diario de circulación nacional, en dos ediciones seguidas en días distintos, los que permanecerán expuestos al público durante el mismo plazo en los lugares destinados por la entidad para la fijación de edictos o anuncios en general.

Cuando de la reunión previa y homologación, o por otras causas que determine la entidad licitante, surgiera la necesidad de modificar la fecha del acto de selección de contratista, esta anunciará una nueva fecha, a fin de cumplir con los plazos mínimos fijados por este artículo.

Las modificaciones o adendas en actos de adquisición de bienes, servicios u obras donde existan componentes de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que superen el monto de cincuenta mil balboas (B/.50 000.00) deberán contar con el concepto favorable de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, la cual tendrá un plazo de hasta tres días para emitir su respuesta, en caso de no emitir concepto alguno, se entiende aprobada la solicitud.

Cuando el pliego de cargos sea objeto de modificaciones que afecten la preparación de las propuestas, debido a cambios realizados en sus condiciones especiales, especificaciones técnicas y en las exigencias sobre presentación de información por parte de los proponentes, la entidad licitante deberá consolidar el documento de pliego de cargos con todas las reformas efectuadas y publicarlo conjuntamente con la última adenda en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra". (Lo subrayado y negrilla es nuestro)

Artículo 63. Modificaciones al pliego de cargos. Toda modificación que pretenda introducirse al pliego de cargos deberá hacerse de conocimiento público, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", mediante adenda, tomando en consideración las antelaciones establecidas en el artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Cuando el pliego de cargos sea objeto de adendas que afecten la preparación de las propuestas, debido a modificaciones realizadas en sus condiciones especiales, especificaciones técnicas y en las exigencias sobre presentación de información por parte de los proponentes, la entidad licitante deberá consolidar el documento de pliego de cargos con todas las reformas efectuadas y publicarlo junto con la última adenda en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

La Dirección General de Contrataciones Públicas podrá desarrollar las funcionalidades necesarias en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", con la finalidad de que la entidad licitante pueda registrar un consecutivo de cada una de las adendas realizadas.

Que de la lectura de las normas citadas, se deduce la obligación que le cabe a la Entidad Licitante de emitir y publicar un Pliego de Cargos Consolidado, en caso que se hayan introducido modificaciones realizadas al Pliego de Cargos, ya sea en las Condiciones Especiales, las Especificaciones Técnicas o las exigencias sobre presentación de información por parte de los proponentes, ya sea a través de una o más adendas.

Que en el caso que nos ocupa, el examen a las constancias que reposan en el expediente electrónico del Acto Público, revela que, al haber la Entidad Licitante publicado la Adenda No.1, por la cual se introdujeron modificaciones a las Condiciones Especiales y las Especificaciones Técnicas, debió esta publicar un Pliego de Cargos Consolidado que recogiera las modificaciones generadas a través de dicha adenda,

para así dar cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 54 y 63 citados *ut supra*.

Que importa resaltar el hecho que las modificaciones introducidas mediante la Adenda N°1, son numerosas y alcanzan aspectos esenciales de la contratación, tanto en las Condiciones Especiales (requisitos obligatorios) y las Especificaciones Técnicas, al definir estas las características del bien o servicio a ser contratado. Lo anterior, nos permite enfatizar a la Entidad Licitante, la importancia de cumplir con la obligación de emitir y publicar un Pliego de Cargos Consolidado que contengan todas las modificaciones generadas mediante una o varias adendas que se emitan.

Que a juicio de esta Dirección, lo procedente es ordenar a la Entidad Licitante aplique medidas correctivas al trámite del procedimiento de selección de contratista, con fundamento en lo dispuesto en el Numeral 12, Artículo 15 del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, para que se realicen trámites omitidos, específicamente, la confección y publicación del Pliego de Cargos Consolidado, atendiendo a lo dispuesto en los Artículos 54 del citado Texto Único y el Artículo 63 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 que lo reglamenta, junto con la adenda correspondiente.

Que en el ejercicio oficioso de la función fiscalizadora que la Ley de Contrataciones Públicas le atribuye a esta Dirección, se observa que el Punto N°2 de la sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico, exige aportar documentos legales tales como pacto social, escrituras públicas y actas, todo lo cual constituye un exceso de formalismo legal, el cual puede ser suplido con la certificación que emite el Registro Público sobre la existencia y representación legal de personas jurídicas, lo cual forma parte de la exigencia contenida en el requisito estandarizado por esta Dirección (punto 2 de Condiciones Especiales del Pliego de Cargos Electrónico); por consiguiente, lo procedente es ordenar a la Entidad Licitante aplique medidas correctivas en relación a este punto.

Que en este orden de ideas, consideramos preponderante manifestar que conforme al Principio de Eficacia que rige en materia de Contrataciones Públicas, los servidores públicos concebirán el procedimiento de selección de contratista como un medio y no como un fin en sí mismo y deben hacer 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.

Que por otro lado, el Punto N°8 de la Sección de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico, en lo relativo a la Capacidad Financiera, solicita que *"el Proponente o cada uno de los miembros que conforman el Consorcio o Asociación Accidental (si el Proponente participa como Consorcio), deberán aportar los Estados Financieros completos correspondientes a los años 2020 y 2021..."* y que "

Que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 5 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, *"en los casos en que los proponentes participen utilizando la figura jurídica de consorcio o asociación accidental, las empresas que lo conforman deberán aportar todos los requisitos obligatorios comunes establecidos en la plantilla electrónica del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra"; sin embargo, para el cumplimiento de los demás requisitos, cualquiera de las empresas que conforman el consorcio o asociación accidental podrá aportar estos documentos, sin que esto conlleve la descalificación del proponente"* (el subrayado es nuestro).

Que siendo el punto 8 de "Otros Requisitos", un requisito no común de la plantilla electrónica, resulta contrario a la Ley de Contrataciones Públicas exigir que todos los miembros del consorcio cumplan con la presentación de los Estados Financieros; por

consiguiente, debe la Entidad Licitante aplicar medidas correctivas en relación a este punto.

Que por otra parte, se aprecia que el punto 8 de “Otros Requisitos” exige presentar “*Estados Financieros completos correspondientes a los años 2020 y 2021, los cuales deberán haber sido auditados por una firma de auditores independientes **reconocidos internacionalmente**...*”. A juicio de esta Dirección, la frase “reconocidos internacionalmente” relativa a un atributo o cualidad de la firma de auditores independientes que avala los estados financieros aportados, no constituye una regla clara ni establece un parámetro objetivo de valoración contenido en la exigencia habilitante, siendo que esta circunstancia afecta la adecuada estructuración del Pliego de Cargos, al constituir una regla confusa y subjetiva; en este sentido, lo procedente es ordenar a la Entidad Licitante aplicar medidas correctivas en relación a este punto, a efectos que se elimine la frase “**reconocidos internacionalmente**”.

Que una vez examinados los hechos expuestos por el Accionante y siendo confrontados con el Pliego de Cargos Electrónico, estima esta Dirección que lo procedente es ordenar la **SUSPENSIÓN** del Acto Público N°[2022-2-80-0-08-LP-004988](#), convocado por el **METRO DE PANAMÁ, S.A.**, bajo la descripción “**EMISIÓN DE PÓLIZA DE SEGURO DE TODO RIESGO DE PÉRDIDA Y/O DAÑO FÍSICO, RESPONSABILIDAD CIVIL, ACCIDENTES PERSONALES Y SERVICIO DE AMBULANCIA, PARA LA OPERACIÓN DE LAS LÍNEAS 1 Y 2 DEL METRO DE PANAMÁ**”, con un precio de referencia de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y TRES BALBOAS CON 87/100 (B/.5,893,673.87)** y la **APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos del Acto Público N°[2022-2-80-0-08-LP-004988](#), en relación a los puntos 2 y 8 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos Electrónico, así como en relación al trámite del procedimiento de selección de contratista, con fundamento en lo dispuesto en el Numeral 12, Artículo 15 del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, para que se realicen trámites omitidos, específicamente, **la confección y publicación del Pliego de Cargos Consolidado**, atendiendo a lo dispuesto en los Artículos 54 del citado Texto Único y el Artículo 63 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 que lo reglamenta.

Que en mérito de las consideraciones antes expuestas, el Director General de la Dirección General de Contrataciones Públicas,

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR la **SUSPENSIÓN** del Acto Público N°[2022-2-80-0-08-LP-004988](#), convocado por el **METRO DE PANAMÁ, S.A.**, bajo la descripción “**EMISIÓN DE PÓLIZA DE SEGURO DE TODO RIESGO DE PÉRDIDA Y/O DAÑO FÍSICO, RESPONSABILIDAD CIVIL, ACCIDENTES PERSONALES Y SERVICIO DE AMBULANCIA, PARA LA OPERACIÓN DE LAS LÍNEAS 1 Y 2 DEL METRO DE PANAMÁ**”, con un precio de referencia de **CINCO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y TRES BALBOAS CON 87/100 (B/.5,893,673.87)**.

SEGUNDO: ORDENAR la aplicación de **MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos del Acto Público N°[2022-2-80-0-08-LP-004988](#), en relación a los puntos 2 y 8 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos Electrónico, así como en relación al trámite del procedimiento de selección de contratista, con fundamento en lo dispuesto en el Numeral 12, Artículo 15 del Texto Único de la ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, para que se realicen trámites omitidos, específicamente, **la confección y publicación del Pliego de Cargos Consolidado**, atendiendo a lo dispuesto en los Artículos 54 del citado Texto Único y el Artículo 63 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 que lo reglamenta.

TERCERO: ORDENAR el archivo del Expediente de la Acción de Reclamo interpuesta

AS

PC

por Licenciado **JOSE MANUEL SEVILLANO** actuando en calidad de Apoderado legal de **SEGUROS SURAMERICANA, S.A.**, dentro del Acto Público N° [2022-2-80-0-08-LP-004988](#).

CUARTO: ADVERTIR que la presente Resolución es de única instancia; y de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 155 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, no admite recurso alguno y surte efectos a partir del día hábil siguiente de su publicación.

QUINTO: PUBLICAR la presente Resolución en los términos establecidos en el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo 2020, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

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

Dada en la ciudad de Panamá, a los quince (15) días del mes de septiembre de dos mil veintidós (2022).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/YC/kiob


Exp. 22538