



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N°1291-2022

De dieciocho (18) de octubre de dos mil veintidós (2022)

EL DIRECTOR GENERAL

En uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que el licenciado **ALEXANDER ZULETA**, varón, panameño, mayor de edad, casado, con cédula de identidad personal No. 8-790-492, abogado en ejercicio, Idoneidad 13,542, con domicilio ubicado en calle 43 Bella Vista, edificio P.H. Colores de Bella Vista, Piso 18, Oficina D, Teléfono 6674-4251, correo electrónico: consultas@zzabogados.com, quien actúa en virtud de Poder Especial otorgado por la señora **LORAIN DE MANNING**, mujer, panameña, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 2-98-892, en su calidad de Apoderada de la sociedad anónima denominada **CARGO STORES, S.A.**, la cual se encuentra constituida de acuerdo a las leyes de la República de Panamá, inscrita al Folio No. 541595, de la Sección de Persona Mercantil del Registro Público de Panamá, ambos con igual domicilio ubicado en calle 75, Local N° 12, corregimiento de San Francisco, Panamá, teléfono 301-1234, correo electrónico mayor@mayorpan.com; ha presentado Acción de Reclamo contra el pliego de cargos del Acto Público N° [2022-0-09-0-08-LP-008128](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción “**ADQUISICIÓN DE SUÉTER MANGA CORTA Y MANGA LARGA PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL. (REQ. DNM-63-2022)**”, con un precio de referencia de **CIENTO TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN BALBOAS CON 16/100 CENTAVOS (B/.138,741.16)**.

Que mediante Resolución N°1261-2022 de once (11) de octubre de 2022, esta Dirección resolvió admitir la Acción de Reclamo presentada por la empresa **CARGO STORES, S.A.**, así como ordenar la suspensión del Acto Público, toda vez que cumple con las formalidades establecidas en los Artículos 153 y 154 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020 y a lo indicado en el artículo 225 del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día treinta (30) de septiembre de 2022, la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria del Acto Público N° [2022-0-09-0-08-LP-008128](#), fijándose como fecha para el Acto de presentación y apertura de Propuestas, el día trece (13) de octubre de 2022.

Que el día siete (7) de octubre de 2022, fue presentada y publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, la Acción de Reclamo por parte de la empresa **CARGO STORES, S.A.**

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE RECLAMO:

Que a través de su escrito el Accionante solicita a esta Dirección, que una vez revisada las motivaciones y sustentaciones de la Acción de Reclamo, ordene medidas correctivas al Pliego de Cargos de la Licitación Pública N° [2022-0-09-0-08-LP-008128](#), cuyo objeto es “**ADQUISICIÓN DE SUÉTER MANGA CORTA Y MANGA LARGA PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL. (REQ. DNM-63-2022)**”, en los puntos que se detallan en la Acción de Reclamo y en base a que el Pliego de Cargos de la Licitación Pública contiene criterios técnicos confusos.

CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS:

Que el Acto Público N° [2022-0-09-0-08-LP-008128](#) se desarrolla bajo la modalidad de procedimiento de selección de contratista denominado “Licitación Pública”, la cual se encuentra

45

regulado por el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.

Que en el recorrido procesal administrativo del expediente electrónico en cuestión, en base a la facultad que establece 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, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

Que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 39, numeral 3 del Texto Único citado, el Pliego de Cargos debe contener *“las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva”*.

Que consideramos necesario dejar establecido que es facultad de la Entidad Licitante determinar el contenido del Pliego de Cargos en base a sus necesidades, por ser esta el ente gestor del Acto Público, y para lo cual posee autonomía al momento de confeccionar el mismo; no obstante, es preciso señalar que esta autonomía no es absoluta, sino que posee limitantes y está condicionada al cumplimiento de las formalidades y exigencias que establece la Ley de Contrataciones Públicas.

Que al revisar la descripción del Acto Público, se observa que este fue convocado para la adquisición de suéter manga corta y manga larga para funcionarios del Ministerio De Obras Públicas a nivel nacional. Estos bienes que requiere contratar la Entidad Licitante deben perdurar en el tiempo, bajo condiciones apropiadas y cumpliendo estándares de buena calidad, cuya determinación corresponde a la Entidad Licitante. En este sentido, consideramos oportuno enfatizar la obligación que le cabe a la Entidad Licitante de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público, aspecto este que no se puede dejar de lado, al momento de dilucidar la objeción formulada por el Accionante y que se somete a nuestra consideración.

Que en el primer punto de su escrito, el Accionante sostiene que se le deben aplicar medidas correctivas al Pliego de Cargos del presente Acto Público, ya que el suéter solicitado, cuyas características de: alta visibilidad, color amarillo pollito, cuello redondo, en tela DRY FIT, de hombres, son subjetivas por las siguientes razones:

“ ...

1. *No se conocen los criterios que utilizará el evaluador para determinar con certeza, cuál es el color “Amarillo Pollito”. Esto, el Accionante lo considera como subjetivo.*
2. *El ente contratante debe proporcionar una muestra del suéter color según descripción de la institución, que cumpla con las especificaciones técnicas sobre calidad, estilo, modelo, tipo de tela, tejidos, etc.*
3. *La tendencia del mercado no cuentan con una especificación clara y compleja sobre el color “Amarillo Pollito” y el pliego de cargos, tampoco.*
4. *Se le asigne un término para la confección y aprobación previa de la muestra.”*

Que a fin de dilucidar lo anterior, consideramos oportuno traer a colación la imagen descrita bajo el nombre “Logo vista frontal y logo vista trasera” de la Sección de “Documentos Adjuntos” del Pliego de Cargos Electrónico:



Que conforme a lo señalado por el Accionante, en cuanto al color objeto de la contratación identificado por la Entidad Licitante como el color “Amarillo Pollito” y que recae sobre el suéter

manga corta y larga que debe proporcionar el proponente, una vez adjudicado el Acto Público, tenemos a bien señalar que al no tratarse de un color primario, resulta confusa la descripción del color, siendo que ello no propicia una apreciación clara y amplia del color requerido por la Entidad Licitante. Que al realizar una búsqueda en internet, observamos que la definición del color "amarillo pollito" es la siguiente: *"nombre de color usado en la moda para denotar un tono de amarillo"*. La descripción "amarillo pollito" que presenta la Entidad Licitante no resulta ser una descripción técnica y objetiva para referirse al color de referencia; por tanto, debe la Entidad Licitante aplicar medidas correctivas, a efectos que se defina de manera clara e inconfundible el color requerido.

Que en atención a lo señalado por el Accionante, en cuanto a que se debe permitir presentar como muestra, un color alternativo que cumpla con las especificaciones técnicas sobre calidad, estilo, modelo, tipo de tela, tejido, etc., ya que de lo contrario se podría beneficiar subjetivamente a un proponente, esta Dirección tiene a bien señalar que es facultad de la Entidad Licitante decidir si resulta necesario o no solicitar muestras, a efectos que sean verificadas y constatar si cumple con los términos de referencia de la licitación. De igual forma, es menester de esta Dirección señalar que corresponde en todo caso a la Entidad Licitante determinar de manera clara e inconfundible las características del bien que pretende contratar, por lo que no resulta viable que la Entidad Licitante solicite un color distinto al que requiere; en este sentido, consideramos que no le asiste razón al Accionante en cuanto a este punto.

Que manifiesta el Accionante que al exigir cumplir con una norma ISO específica para ropa de señalización de alta visibilidad, se dirige el presente acto público al proponente que a la fecha cuenta con la misma, excluyendo a todos aquellos proponentes que cumplan con las especificaciones técnicas de su muestra y no cuenten con dicha certificación.

Que en primera instancia, consideramos oportuno dejar por sentado que es facultad de la Entidad Licitante determinar el contenido del Pliego de Cargos en base a sus necesidades, por ser esta el ente gestor del Acto Público, y para lo cual posee autonomía al momento de confeccionar el Pliego de Cargos; no obstante, debemos señalar que esta autonomía no es absoluta, sino que posee limitantes y está condicionada al cumplimiento de las formalidades y exigencias que establece el 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 y el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Que a juicio de esta Dirección, la inclusión de una exigencia técnica relativa al cumplimiento de una norma ISO (ISO 20471 para ropa de señalización de alta visibilidad para uso profesional), limita la participación de empresas que no cuenten con dicha certificación de calidad para los productos requeridos. Al ser las certificaciones ISO de naturaleza privada, se crea una ventaja en favor de aquellos proponentes que poseen esta certificación para sus productos, en detrimento de aquellos que no. En este sentido, estima esta Dirección que lo procedente es ordenar a la Entidad Licitante aplicar las medidas correctivas pertinentes, en relación a este punto, a efectos que se establezca la aportación de normas de calidad similares que garanticen un estándar de calidad igual o superior, sin que se limite única y exclusivamente a una determinada norma de calidad.

Que en su escrito, manifiesta el Accionante que al exigirse en las Especificaciones Técnicas, *"confección del tejido "ojo de pájaro" para que las prendas sean ligeras, transpirables y de uso extremadamente cómodos"*, se establece un criterio subjetivo ya que no se sabe cuáles son los criterios técnicos del tejido para determinar qué es ojo de pájaro, su confección y estilo.

Que en relación a este punto, estima esta Dirección que la descripción de las especificaciones técnicas presentada por la Entidad Licitante en relación al tipo de confección del tejido (ojo de pájaro), no resulta clara, por tanto, no permite a los proponentes realizar ofrecimientos de la misma índole a la entidad licitante. A nuestro juicio, la referida estipulación del Pliego de Cargos no define de manera clara e inconfundible las características técnicas del tejido de las prendas de vestir que requiere contratar la Entidad Licitante; por tanto, lo procedente es ordenar aplicar medidas correctivas en relación a este punto, a efectos que se describan de forma clara las características técnicas de los bienes requeridos por la Entidad Licitante.

Que en el ejercicio oficioso de la función fiscalizadora que nos atribuye la Ley de Contrataciones Públicas, se observa que las Especificaciones Técnicas exigen que los *swéters* deber ser de tela *dry fit*. Al buscar en internet el concepto de *Dry Fit*, se observa que este es un tejido de alto rendimiento de poliéster de microfibra que repele el sudor del cuerpo hacia la superficie del tejido y que sirve como elemento refractivo, es decir, que refleja la luz y por tanto, aumenta tu seguridad durante el crepúsculo y las horas sin luz. De igual forma esta Dirección ha podido constatar que la característica *dry fit* corresponde a una marca del mercado, por tanto, debe la Entidad detallar

las características objetivas que describan el requerimiento de los bienes que pretende contratar; por tanto, lo procedente es ordenar a la Entidad modifique dicha exigencia a efectos que se establezca una descripción general de la característica de la tela de los *sweters*.

Que como último punto, se observa que la Entidad Licitante ha publicado de manera separada los formularios a ser utilizados por los proponentes y que no ha elaborado ni publicado un Pliego de Cargos Adjunto, tomando en consideración el Pliego de Cargos estandarizado por esta Dirección, el cual consta publicado en la página web del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Modelo de Pliego de Cargos de Compra Menor para la adquisición de bienes).

Que el Artículo 46 del Decreto Ejecutivo 439 de 2020 exige que las Entidades Licitantes elaboren los Pliegos de Cargos, utilizando los documentos estandarizados aprobados por esta Dirección y en atención a los modelos, resoluciones y las circulares generales que emanen de esta dirección; en este sentido, lo procedente es ordenar a la Entidad Licitante elabore nuevamente el Pliego de Cargos, basándose en el modelo estandarizado de Pliego de Cargos publicado en el portal electrónico "PanamaCompra", para la adquisición de bienes a través de una Compra Menor.

Que también el Accionante cuestiona que la Entidad Licitante ha otorgado poco tiempo en cuanto a la complejidad de la tela, tejidos y demás temas de descripción exigidas en el Pliego de Cargos, lo cual a su juicio, requiere que se otorgue más tiempo a los interesados.

Que en lo que respecta al tiempo de antelación con que fue publicado el aviso de convocatoria del Acto Público, en relación a la fecha del Acto de Apertura, es decir, nueve (9) días hábiles, esta Dirección considera prudente instar a la Entidad Licitante a que establezca un plazo de tiempo razonable para que los interesados se pueda preparar con sus muestras, de acuerdo a las exigencias técnicas detalladas en el Pliego de Cargos, así como las demás exigencias formales de índole legal.

Que el Artículo 33 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 consagra el Principio de Igualdad de oportunidad de los proponentes, el cual tiene por objeto "*garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios*".

Que una vez examinados los hechos expuestos por el Accionante y siendo confrontados con el Pliego de Cargos Electrónico y Adjunto, el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, estima esta Dirección que lo procedente es **ORDENAR** la suspensión del Acto Público N° [2022-0-09-0-08-LP-008128](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción "**ADQUISICIÓN DE SUÉTER MANGA CORTA Y MANGA LARGA PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL. (REQ. DNM-63-2022)**", con un precio de referencia de **CIENTO TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN BALBOAS CON 16/100 CENTAVOS (B/.138,741.16)**, así como la aplicación de **MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos del Acto Público, en cuanto a las Especificaciones Técnicas, de acuerdo con las motivaciones expuestas en la presente resolución.

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°[2022-0-09-0-08-LP-008128](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción "**ADQUISICIÓN DE SUÉTER MANGA CORTA Y MANGA LARGA PARA FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL. (REQ. DNM-63-2022)**", con un precio de referencia de **CIENTO TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN BALBOAS CON 16/100 CENTAVOS (B/.138,741.16)**.

SEGUNDO: **ORDENAR** la aplicación de **MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos del Acto Público N°[2022-0-09-0-08-LP-008128](#), en cuanto a las Especificaciones Técnicas, atendiendo a las directrices expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

TERCERO: ORDENAR el archivo del expediente de la Acción de Reclamo interpuesta por la empresa **CARGO STORES, S.A.**, dentro del Acto Público N° [2022-0-09-0-08-LP-008128](#).

CUARTO: ADVERTIR que la presente Resolución es de única instancia y no admite recurso alguno, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 155 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

QUINTO: PUBLICAR la presente Resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 2, 15, 39, 57 y 156 del Texto Único Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020; Artículo 223 y 225 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Dada en la ciudad de Panamá, a los dieciocho (18) días del mes de octubre dos mil veintidós (2022).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/YC/rmt



Exp.22614