



REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N°666-2023

De treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

EL DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que la Licenciada **DEBORA ARGELIS CASTILLERO BRAVO**, mujer, panameña, soltera, mayor de edad, con cédula 8-271-293, abogada de profesión, idoneidad 13280, con domicilio en Distrito de Arraiján, Vacamonte, Urb. Los Cerezos, calle principal, casa No 48, Teléfono 6150-8361, correo: debbcasti2227@hotmail.com, lugar donde recibe notificaciones Judiciales y personales; en virtud de Poder Especial conferido por **JAVIER ENRIQUE FUENTES SERRANO**, varón, panameño, mayor de edad, casado, con cédula de identidad personal 8-309-499, actuando en su condición de Representante Legal de la Sociedad **CORPORATION QUALITY SERVICES, S.A.**, sociedad inscrita en el Registro Público con RUC 1707902-1-681920 DVS2, con domicilio en la Provincia de Panamá, Distrito de San Miguelito, Corregimiento José Domingo Espinar, Urbanización Villa Lucre, calle 16, casa 39; ha presentado Acción de Reclamo contra el procedimiento seguido dentro del Acto Público N° [2023-0-12-0-08-LP-041637](#), convocado por el **MINISTERIO DE SALUD / PROGRAMA SANEAMIENTO DE PANAMÁ**, bajo la descripción: **“SERVICIO DE LABORATORIO PARA EL ANÁLISIS DE CALIDAD DE AGUA CRUDA, AGUA TRATADA Y LODOS DESHIDRATADOS DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DE JUAN DÍAZ”** con un precio de referencia de **TRESCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS BALBOAS CON 85/100 CENTAVOS (B/. 319,936.85)**.

Que mediante la Resolución N°621-2023 de veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintitrés (2023), 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 14 de abril de 2023, se publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria del Acto Público, N° [2023-0-12-0-08-LP-041637](#), cuya modalidad de Adjudicación es Global, estableciendo como fecha para el Acto de Reunión Previa y Homologación el día 10 de mayo de 2023.

Que de acuerdo a los registros electrónicos del Acto Público, se observa que la Entidad Licitante publicó el archivo siguiente:

ACTA DE REUNIÓN PREVIA Y HOMOLOGACIÓN	Actas	11-05-2023 10:57 AM	
---------------------------------------	-------	---------------------	--

Que en virtud de ello, se visualiza la participación de las siguientes empresas interesadas en participar del Acto Público:

Empresas Participantes:

No.	Posibles Proponentes	Nombre del Representante en la Reunión Virtual	Firma
1	SGS	CARLOS BAGNARA	
2	CORPORACIÓN QUALITY SERVICES	CARLOS CÓRDOBA EDGARDO BASTIDAS	
3	AMBITEK SERVICE	EUDULIO SÁNCHEZ	
4	LABORATORIOS ENVIROLAB/	LINETTE LOPEZ	

Que el Acto de Recepción y Apertura de Propuestas, se programó para el día 31 de mayo de 2023, a las 10:01 a.m.; empero, fue presentada la Acción de Reclamo sub júdice, que recae sobre el Pliego de Cargos. Todo lo anterior, es de conformidad con las constancias, que reposan en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

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 a su vez, se ordene a la Entidad Licitante Aplicar Medidas Correctivas al Pliego de Cargos del Acto Público, ya que a juicio del Accionante el Pliego de Cargos contiene elementos de participación restrictivos que limitan la presentación de mayor cantidad de proponentes dentro del Acto Público, al considerar que la redacción dispuesta por la Entidad Licitante es confusa. 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° [2023-0-12-0-08-LP-041637](#), 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 2020 y el Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020 modificado por el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022.

Que al respecto del tipo de Acto Público escogido por la Entidad Licitante, debemos advertir que la modalidad denominada “Licitación Pública” es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos.

Que previo al análisis de los hechos que sustentan 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 No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No. 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 No. 439 de 2020, por parte de la Entidad Licitante.

AS



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 la Ley de Contrataciones Públicas.

Que observamos que la Acción de Reclamo radica primordialmente en la objeción del Accionante, en cuanto a la redacción y forma de cumplimiento del Punto N° 8 de la sección "Otros Requisitos del Pliego de Cargos Electrónico", en concordancia con el Punto N° 3 del apartado 9.3. Requisitos Mínimos Obligatorios de Carácter Técnicos del Pliego de Cargos Adjunto.

Que de acuerdo a lo anterior dicho punto expresa lo siguiente:

8	Debida acreditación ante la autoridad competente como laboratorio certificado para el muestreo y análisis que serán solicitados por el Contratante. a. Para este aspecto, se tomarán en cuenta los Organismos de Ensayos Acreditados debidamente registrados y vigentes en el Consejo Nacional de Acreditación del Ministerio de Comercio e Industrias, basados en las acreditaciones internacionales pertinentes a un laboratorio de análisis, ensayo y calibración, Norma ISO 17025. En caso tal del laboratorio no tener la certificación de la totalidad de los análisis, se requerirá dichos decretos del laboratorio que decidan subcontratar para dichos análisis y/o calibraciones. De igual manera deberá entregar carta de compromiso del laboratorio a subcontratar para los análisis y/o calibraciones. Para efectos de la propuesta se deberán presentar las acreditaciones de los análisis contenidos en la Tabla de la Sección 6.1 Parámetros de Estudio del Capítulo III – Especificaciones Técnicas.	No
---	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Que de acuerdo a lo expresado por el Accionante dicho punto fue objeto de observaciones por parte de su representada en la Reunión Previa y Homologación, a fin que la Entidad Licitante aclarara la forma de cumplimiento del punto cuestionado.

Que en vista de lo anterior, esta Dirección procede a reproducir el contenido de la Reunión Previa y Homologación, a fin de visualizar las consultas y respuestas emitidas en base al punto cuestionado a saber:

Participante 2: CORPORACIÓN QUALITY SERVICES/ CARLOS CÓRDOBA, EDGARDO BASTIDAS.

Pregunta:

Me refiero a la Nota Aclaratoria No.1, la aclaración No.2, el Pliego de Cargos en el punto 9.3 Requisitos mínimos obligatorios de carácter técnico, punto 3a, donde dice textualmente: acreditaciones internacionales pertinentes a un laboratorio de análisis, ensayo y calibración, Norma ISO 17025.

En función de ello, lo que no se está cuestionando es la Norma internacional ISO 17025 como tal, lo que se está cuestionando es que no existe acreditaciones internacionales pertinentes a un laboratorio de análisis, ensayo y calibración bajo la Norma ISO 17025. Existe una acreditación de la Norma ISO 17025 pero no así una acreditación internacional.

Nos gustaría que nos explicaran a que se refieren con acreditación internacional, porque tenemos prácticamente 14 años de estar acreditados en ISO 17020 y 10 años en estar acreditados con ISO 17025 y las certificaciones de acreditaciones dicen solamente: Certificación de acreditación a la empresa Corporación Quality Services como Organismo de Inspección según los criterios de la Norma ISO/ IEC 17020:2014 y Certificación de Acreditación a la empresa Corporación Quality Services como Laboratorio de Ensayos según los criterios de la Norma ISO/ IEC 17025:2017. Es diferente a decir acreditación bajo la Norma internacional ISO 17025. Quisiera dejar claro en acta, ya que esto puede traer descalificación durante la evaluación por el Comité evaluador, dado que pueden tomarse textualmente el requisito como acreditación internacional y esto no existe. ¿Confirmar que la empresa teniendo la certificación de acreditación del ente rector Consejo Nacional de Acreditación del Ministerio de Comercio e Industrias y su respectivo alcance de acreditación estaría en cumplimiento con este punto?

Hago referencia al informe de la comisión verificadora del Acto Público 2022-0-12-0-08-LP-040217, que se exigió como requisito presentar acreditaciones internacionales y que habiendo nosotros presentado nuestras certificación de acreditación y el alcance de acreditación del Laboratorio de Ensayos expedido por el CNA de Panamá no se cumplió con ese punto del pliego que exigía certificaciones internacionales.

Respuestas emitidas:

Respuesta:

En relación a la respuesta de la Aclaración 2 de la Nota aclaratoria No.1, el último párrafo donde dice: Por tanto, la redacción indicada con respecto a que las: "acreditaciones de laboratorio de ensayos y /o de calibración bajo la Norma Internacional ISO IEC 17025:2017", se enmarca dentro de los requisitos establecidos

Efectivamente va de la mano con la pregunta realizada anteriormente, cuando nos referimos a lo internacional es debido a que la Norma ISO 17025 es una norma de la organización ISO que es una organización internacional.

Las empresas deben presentar el requisito como se describe en el Pliego de Cargos.

Pregunta:

Para dejar claro, la Norma ISO es una norma internacional, lo que se quiere estar claro es que no existe una acreditación internacional. Cuando se vaya a presentar la propuesta basta con la presentación de la certificación de acreditación y alcance de la acreditación por parte del ente rector CNA no así una certificación internacional. Necesito esa confirmación.

Respuesta:

Tal cual como está realizando la pregunta y como se respondió en la Nota aclaratoria No.1, se debe presentar el requisito como se establece en el pliego de cargos. El tema de la evaluación es potestad de la comisión designada que se encargará en su momento.

Que de igual manera esta Dirección ha podido constatar que conforme al documento Nota Aclaratoria No.1 / Aclaraciones, se realizan observaciones y contestaciones conforme a la forma de redacción y cumplimiento del punto descrito.

Que visualizadas las observaciones emitidas a la Entidad Licitante, así como también las respuestas en torno a las aclaraciones pertinentes, el Accionante aduce que la forma de cumplimiento del punto descrito no es acorde a la realidad siendo que se aduce al cumplimiento de acreditaciones internacionales en torno a la documentación requerida.

Que al analizar el contenido del requisito expuesto, por un lado se describe el apartado como "debida acreditación ante la autoridad competente como laboratorio certificado para el muestreo y análisis que serán solicitados por el Contratante"; mientras que posteriormente se dispone que para el aspecto mencionado, se *tomarán en cuenta los Organismos de Ensayos Acreditados debidamente registrados y vigentes en el Consejo Nacional de Acreditación del Ministerio de Comercio e Industrias, basados en las acreditaciones internacionales pertinentes a un laboratorio de análisis, ensayo y calibración, Norma ISO 17025*. En este sentido, el analizar el contenido del requisito se dispone por una parte que el Laboratorio deba ser acreditado de índole nacional; no obstante, se aduce posteriormente que dicho laboratorio deba ser apoyado en acreditaciones internacionales, lo cual implica una redacción tendiente a confundir la forma de cumplimiento del mismo. En consecuencia, este punto debe ser objeto de la Aplicación de Medidas Correctivas.

Que de igual manera, el Accionante aduce que la incorporación de las frases "CERTIFICACIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS ANÁLISIS" y "DECRETO DE LABORATORIO", no constituyen un elemento vinculante y objetivo para la verificación de la documentación correspondiente, siendo que dichas frases no contienen el alcance de términos empleados según el Organismo de Acreditación del Ministerio de Comercio e Industrias.

Que en este sentido, siendo que el punto descrito corresponde a la documentación de Certificación del Laboratorio que efectuará la toma de muestras el cual es el objeto específico de la Contratación, esta Dirección considera pertinente que la Entidad Licitante efectúe la Aplicación de Medidas Correctivas al Pliego de Cargos, en cuanto a la redacción y forma de cumplimiento del punto cuestionado, esto en función de la normativa aplicable.

Que conforme al Artículo 25 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, se establece lo siguiente:

AS

Artículo 25. Principios generales de la contratación pública.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debidos proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Que en este sentido, específicamente el Principio de Igualdad de los proponentes establece lo siguiente:

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

Que dicho principio se regirá según los parámetros siguientes:

Los parámetros para la aplicación de este principio son los siguientes:

1. Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.
2. Las entidades no podrán fijar en los pliegos de cargos cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.
3. La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público.
4. Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratista tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías.

Que de igual manera, el Pliego de Cargos es el conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección de contratista para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento que se va a seguir en la formalización y ejecución del contrato. En consecuencia, incluirá reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la mayor participación de los interesados en igualdad de condiciones. En el pliego de cargos no se podrán insertar requisitos o condiciones contrarias a la ley y al interés público. Cualquier condición contraria a esta disposición será nula de pleno derecho.

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** de la convocatoria del Acto Público N° [2023-0-12-0-08-LP-041637](#) y ordenar a la Entidad Licitante que proceda a la **APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos, en atención a las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución, a

AS

efectos de que el mismo se ajuste a las exigencias y parámetros que establece el Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 439 de 2020, que lo reglamenta, de acuerdo con el tipo de procedimiento de selección de contratista utilizado (Licitación Pública).

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

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR la APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS al Pliego de Cargos del Acto Público N° [2023-0-12-0-08-LP-041637](#), convocado por el MINISTERIO DE SALUD / PROGRAMA SANEAMIENTO DE PANAMÁ, bajo la descripción: “SERVICIO DE LABORATORIO PARA EL ANÁLISIS DE CALIDAD DE AGUA CRUDA, AGUA TRATADA Y LODOS DESHIDRATADOS DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DE JUAN DÍAZ” con un precio de referencia de TRESCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y SEIS BALBOAS CON 85/100 CENTAVOS (B/. 319,936.85).

SEGUNDO: ORDENAR el levantamiento del estado “En Reclamo” y colocar el estado “Suspendido” al Acto Público N° [2023-0-12-0-08-LP-041637](#); y comunicar a esta Dirección en tiempo oportuno, el cumplimiento de lo ordenado por esta Resolución, a efectos que se modifiquen el Pliego de Cargos, conforme 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 Licda. **DEBORA ARGELIS CASTILLERO BRAVO**, actuando como Apoderada Especial de **CORPORATION QUALITY SERVICES, S.A.**

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: Artículos 2, 15, 58, 153, 154 y 155 del 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, al treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/YC/AO



Exp. 23269