

Panamá, 16 de agosto de 2023  
**DGCP-DJ-219-2023**

Licenciado  
**Julio Martínez Vásquez**  
E. S. D.

Licenciado Martínez:

Nos referimos a su nota sin número, de 10 de agosto de 2023, a través de la cual solicita la opinión de esta Dirección en cuanto a si es legalmente viable que una entidad contratante lleve a cabo dentro de un mismo proceso de selección de contratista, dos reuniones previas y homologación en fechas distintas y que suscriba en cada una de ellas la respectiva acta para que sea posteriormente publicada.

En ese sentido sostiene que, lo antes mencionado ocurrió dentro del proceso de selección de contratista No. 2022-5-71-0-15-LV-006506, llevado a cabo por el Municipio de Capira para el “Otorgamiento de una Concesión Administrativa para la prestación del servicio de recolección y transporte al sitio de disposición final de desechos sólidos en el Municipio de Capira por 15 años”.

Culmina señalando que la actuación de la entidad licitante se llevó a cabo para la homologación de un mismo pliego de cargos, tal y como se evidencia en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” y ante lo cual solicita conocer el criterio de esta Dirección sobre el alcance del artículo 51 del Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual señala que la reunión previa y homologación se celebrará en una sola jornada, toda vez que su interpretación es que se trata de un solo acto autónomo que se debe formalizar en una sola reunión y suscribiendo una sola acta.

Así las cosas, debemos indicar que la Dirección General de Contrataciones Públicas es el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública, con facultades destinadas a la adecuada interpretación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006.

Para dar respuesta a su consulta, consideramos oportuno indicar lo dispuesto en el artículo 51 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020 normativa bajo la cual se llevó a cabo el proceso de selección de contratista antes mencionado y que desarrolla todo lo relacionado al tema de su interés. Veamos:

**“Artículo 51. Reunión previa y homologación.** La reunión previa y homologación es la celebrada entre la entidad licitante y quienes tienen interés de participar en un determinado acto de selección de contratista, cuyo monto sea superior a los ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175 000.00), con el propósito de absolver consultas y de formular observaciones que puedan afectar la participación de los posibles postores en condiciones igualitarias, así como aclarar cualquier aspecto relacionado con el pliego de cargos u otros documentos entregados.

La reunión previa y homologación será pública y se celebrará preferentemente en una sola jornada, que deberá concluir con un acta en la que **las partes homologan los documentos finales manifestando la aceptación de todas las condiciones y los términos del pliego de cargos**. El acta será suscrita por todos los que hayan participado en dicha reunión y será parte del expediente.

En caso extraordinario, cuando la naturaleza o complejidad del acto público así lo amerite, se declarará en sesión permanente a los integrantes de la reunión previa, por un periodo adicional de hasta cinco días hábiles.

En caso de discrepancia con los interesados, si esta no pudiera ser resuelta, los documentos se adoptarán de manera unilateral por parte de la entidad licitante procurando tomar en cuenta las observaciones de los interesados.

La homologación de los documentos o, en su caso, su expedición por parte de la entidad licitante tendrá como efecto la aceptación sin reservas ni condiciones de tales documentos por los participantes en el acto público, siempre que no se opongan al interés público y al ordenamiento jurídico. En consecuencia, no procede ningún reclamo derivado del contenido de tales documentos por parte de los interesados en el acto público que corresponda.

La presentación de la propuesta equivaldrá a la aceptación sin reservas ni condiciones de todo el contenido del pliego de cargos.

Si la mayoría de los participantes en la reunión de homologación acuerdan con la entidad hacer cambios al pliego de cargos, la entidad está obligada a realizar la agenda respectiva.”.

...

(El resalto nos pertenece)

De la norma transcrita se desprende con total claridad, entre otras cosas, que una de las finalidades de llevar a cabo la reunión previa y homologación es para que todas las partes que participen en dicha reunión **manifiesten su voluntad de aceptar todas las condiciones y términos del pliego de cargos**.

Visto lo anterior, al verificar las constancias registrales del proceso de selección de contratista No. 2022-5-71-0-15-LV-006506, se evidencia que esta Dirección a través de la Resolución No.084-2023 de 30 de enero de 2023, la cual se encuentra publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, resolvió ordenar lo siguiente:

**“PRIMERO: ORDENAR la SUSPENSIÓN del Acto Público N° 2022-5-71-0-15-LV006506, convocado por el MUNICIPIO DE CAPIRA, bajo la descripción: “OTORGAMIENTO DE UNA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE AL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL DE DESECHOS SÓLIDOS, EN EL MUNICIPIO DE CAPIRA POR 15 AÑOS”, con un precio de referencia de OCHO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL BALBOAS CON 00/100 CENTAVOS (B/.8,892,000.00).**

**SEGUNDO: ORDENAR** la **APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos del Acto Público N° **2022-5-71-0-15-LV-006506**, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.”

Es decir, que para la fecha en la que esta Dirección dispuso ordenar la suspensión del proceso de selección de contratista No. 2022-5-71-0-15-LV-006506 y que se aplicaran las medidas correctivas sobre el pliego de cargos, la entidad licitante ya había realizado su primera reunión previa y homologación, lo cual en efecto se dio el día 19 de diciembre de 2022, reunión que dicho sea de paso fue la que motivo la interposición de la acción de reclamo por parte de la empresa **PANAMA WASTE MANAGEMENT, S.A.**

Ahora bien, en cuanto a lo argumentado sobre la posibilidad de que la entidad licitante contraviniera disposiciones de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en cuanto al hecho de haber llevado a cabo dentro de un mismo proceso de selección de contratista, dos reuniones previas y homologación en fechas distintas, recordemos que la Reunión Previa y Homologación, se realiza con el fin de homologar, aclarar, contestar consultas o dudas sobre el pliego de cargos, y que junto con la entidad en el caso de que la mayoría lo decida, acordar cambios en el pliego de cargos, donde la entidad estaría obligada a realizar la adenda respectiva.

Debemos mencionar que esta Dirección se ha pronunciado en resoluciones de decisiones sobre acciones de reclamo, y en donde se ha expresado la importancia de llevar a cabo este acto para todo proceso de selección de contratista que lo amerite. Veamos:

*“Que al respecto conviene hacer un llamado de atención al reclamante, en cuanto a la importancia y relevancia que presenta la reunión de homologación dentro de los actos preparatorios de un proceso de licitación, como un espacio que la norma reserva a los interesados en participar en un acto público, a efectos de que expongan sus inquietudes, observaciones y objeciones al Pliego de Cargos. Lo expresado reviste aún mayor importancia cuando se trata de actos complejos como el que nos ocupa, en los que resulta necesario y conveniente plantear directamente a la propia Entidad Licitante, las observaciones al Pliego de Cargos a efectos que las mismas sean debidamente aclaradas y valoradas por la entidad licitante. A juicio de esta Dirección, no le asiste la razón al Accionante en cuanto a los puntos abordados en el hecho tercer de su escrito.”*

Acción de Reclamo contra el Pliego de Cargos del Acto Público N° **2022-0-30-0-09-LV-026044**, convocado por el **ÓRGANO JUDICIAL**, bajo la descripción: **“ESTUDIO DE ANTEPROYECTO, DISEÑO, PLANOS FINALES APROBADOS, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS Y CONSTRUCCIÓN DE LA FUTURA CIUDAD JUDICIAL DE VERAGUAS”**, con un precio de referencia de **CUARENTA MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS TREINTA Y OCHO BALBOAS CON 00/100 (B/.40,744,738.00).**”

Por tanto, si bien es cierto que esta Dirección no autoriza reuniones de homologación, toda vez que se trata de una potestad unilateral de la entidad, no es menos cierto que ante consultas atendidas, hemos mencionado de igual forma que en el caso que dentro del periodo de sesión permanente establecido en la Ley no sea posible homologar el pliego de

cargos, aclarar todas las consultas o realizar todas las aclaraciones correspondientes, la entidad podrá convocar y establecer una nueva fecha para una segunda homologación con el fin de otorgarle la oportunidad a los interesados de participar de señalar sus observaciones al pliego de cargos o en el caso de que se hubiere modificado mediante una adenda condiciones especiales o técnicas que modifiquen el alcance inicial del objeto contractual, aclarar sus consultas a este nuevo pliego con el fin de cumplir con el Principio de Igualdad de Oportunidad de los Proponentes, el cual se encuentra establecido en el artículo 33 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual señala que:

***“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.***

*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.”*

En ese orden de ideas, se logra apreciar que esta Dirección a través de la Resolución No.583-2023 de 17 de mayo de 2023, la que también se encuentra publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, resolvió ordenar el levantamiento de la suspensión del citado acto público, toda vez que la entidad licitante había aplicado las medidas correctivas que le fueran ordenadas y ante lo cual, la entidad licitante también procedió a publicar las respectivas adendas y el Pliego de Cargos Consolidado con la finalidad de que las modificaciones surtieran sus efectos legales, situación ante lo cual era de vital importancia convocar una nueva reunión previa y homologación por los cambios técnicos que había sufrido dicho documento.

Esto queda evidenciado en la adenda No. 4, donde se realiza la modificación de la fecha de la reunión de homologación, quedando como fecha el día 31 de mayo de 2023, tal cual se puede constatar en el Acta de Homologación y Reunión Previa publicada en el portal electrónico “PanamaCompra”, dentro del mismo expediente electrónico del acto público, tal cual lo señala el artículo 63 del Decreto Ejecutivo 439 del 2020:

*“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.***

*Quando 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.” (El resalto nos pertenece).*

Sin otro particular por el momento, se despide de usted,

Atentamente,

**LICDA. MARLENE AGUILAR P.**  
Directora Jurídica  
Dirección General de Contrataciones Públicas  
/eb  
*eb*