



REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N° DS-DF-1230-2023

De doce (12) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

EL DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que el Licenciado **EDGARDO ABDIEL CORRO QUINTERO**, varón, panameño, mayor de edad, abogado en ejercicio, con cédula de identidad personal N° 6-702-1282, con oficinas profesionales ubicadas en la Provincia de Herrera, Distrito de Chitré, Monagrillo, calle Tercera, frente a la escuela Sergio Pérez Delgado, teléfono 6732-6739, correo electrónico lic.edgardocorro@gmail.com, actuando de conformidad con el Poder Especial otorgado por el señor **RODOLFO ANTONIO CALDERÓN RODRÍGUEZ**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° 6-71-705, quien funge como Representante Legal de la empresa **DELICIAS AURA, S.A.**, sociedad anónima debidamente registrada conforme a las leyes de la República de Panamá, con número de RUC: 1484359-1-644395 DV:65, con domicilio en la Provincia de Herrera, Distrito de Chitré, Monagrillo, Avenida el Puerto, con teléfono 970-0670, correo electrónico delicias.aura@gmail.com; ha presentado Acción de Reclamo contra el Pliego de Cargos del Acto Público N° [2023-0-04-0-99-LP-013641](#), convocado por el **MINISTERIO DE GOBIERNO**, bajo la descripción “**SUMINISTRO DE ALIMENTOS PREPARADOS (DESAYUNO, ALMUERZO, CENA) PARA PRIVADOS DE LIBERTAD, CUSTODIOS, POLICÍAS ENCARGADOS DE LA CUSTODIA DE PRIVADOS DE LIBERTAD, C.P. HERRERA, Y LOS SANTOS 1827 DÍAS CALENDARIO**”, con un precio de referencia de **SIETE MILLONES TRESCIENTOS VEINTISIETE MIL TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 34/100 (B/.7,327,037.34)**.

Que mediante la Resolución N° DS-DF-1192-2023 de cinco (5) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), esta Dirección resolvió admitir la Acción de Reclamo y ordenar la suspensión del Acto Público, al determinar que el escrito cumplía con las formalidades establecidas en los Artículos 153 y 154 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, en concordancia con el artículo 225 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, que reglamenta la citada norma.

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día 9 de mayo de 2023, se publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria del Acto Público, estableciendo que la modalidad de adjudicación es “Global”, fijándose como fecha para la reunión de homologación el día 25 de mayo de 2023, y para el Acto de Apertura de Propuestas el día 8 de septiembre de 2023. Vale destacar

que también se pactó el término de 3 días hábiles después de la Apertura de Propuestas como período de subsanación.

Que luego de publicado el Pliego de Cargos, la Entidad Licitante emitió 6 adendas que modificaron el Pliego de Cargos, las cuales constan publicadas en el portal electrónico "PanamaCompra". Posteriormente, el día 18 de julio de 2023, la empresa **DELICIAS AURA, S.A.**, interpuso Acción de Reclamo en contra del Pliego de Cargos, la cual fue admitida por esta Dirección a través de la Resolución N° 969-2023 de 20 de julio de 2023, y resuelta por medio de la Resolución N° 1006-2023 de 27 de julio de 2023, en donde se ordenó la aplicación de medidas correctivas al Pliego y se suspendió el Acto Público hasta tanto se efectuaran las subsanaciones correspondientes.

Que el día 22 de agosto de 2023, se publicó la Resolución N° DS-DF-1124-2023 de 22 de agosto de 2023, mediante la cual se levantó la suspensión del Acto Público debido a que la Entidad Licitante corrigió lo ordenado por esta Dirección. Acto seguido, el día 1 de septiembre de 2023, la sociedad **DELICIAS AURA, S.A.**, presentó nuevamente una Acción de Reclamo en contra del Pliego de Cargos, la cual nos toca dilucidar en esta oportunidad.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE RECLAMO

Que a través de su escrito, el Accionante solicita a esta Dirección que se ordene la aplicación de medidas correctivas al Pliego de Cargos. 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° [2023-0-04-0-99-LP-013641](#), 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 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 y el Artículo 95 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Que en el recorrido administrativo del expediente electrónico en cuestión, en base a la facultad que establece el Artículo 15, numeral 12 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, es menester de este Despacho, determinar si la Entidad Licitante ha incurrido en un procedimiento alejado al ordenamiento jurídico, que directamente incida en la participación de los Proponentes.

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 este 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 como primer punto menciona el Accionante que, a fojas 52, 61 y 78 del Pliego de Cargos consolidado se puede observar que existe la abreviatura CP, la cual no está definida dentro del glosario del Pliego de Cargos adjunto, lo cual puede

generar confusión al momento que los posibles oferentes presentes sus propuestas.

Que al examinar detenidamente el Pliego de Cargos adjunto, se pudo constatar que la Entidad Licitante utilizó la abreviatura “**CP**”, en las páginas 52, 61 y 78, tal como lo esgrime el Accionante en su escrito de Reclamo. En tal virtud, nos remitimos al glosario que se aprecia a fojas 5-10, del Pliego de Cargos, empero, no se visualiza que se haya definido a qué se refiere la Entidad con la abreviatura antes aludida. Así pues, estimamos que la Entidad debe agregar dentro de su glosario el significado de la abreviatura “**CP**” para la comprensión clara de todos los interesados.

Que como corolario del examen incurrido, a la vista de las piezas contentivas del Acta de Reunión Previa y Homologación, no consta que la empresa poderdante haya realizado alguna consulta destinada a esclarecer la duda sobre la abreviatura. En este sentido, compelemos a que utilice, en futuros procesos de selección de contratistas, el Foro de Homologación respectivo como espacio de expresión de dudas sobre las reglas de concurrencia y procedimiento implementado por la Entidad Licitante.

Que como segundo punto relata el Accionante que, consta dentro del Pliego de Cargos los Formularios descritos como “Modelo de carta de compromiso profesional, Carta de referencia de clientes, Declaración de participación en consorcio, Modelo de carta de crédito comercial”, los cuales no son solicitados como documentación a entregar por el Pliego de Cargos, lo que puede ocasionar una gran confusión al momento de presentar la propuesta.

Que al verificar el Pliego de Cargos adjunto, salta a la vista que en el Capítulo IV- Formularios, Modelos e Instructivos, la Entidad Licitante alojó los Formularios 11 (Declaración de participación en consorcio), 15 (Carta de referencia de clientes), 18 (Modelo de carta de compromiso profesional), y 21 (Modelo de carta de crédito comercial), tal como lo destaca el Accionante en su escrito de Reclamo. Ahora bien, es dable precisar que de los Formularios antes descritos, el 15 (Carta de referencia de clientes), va de la mano con lo petitionado por el punto 5 de la Sección de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos electrónico; no obstante lo anterior, los otros tres formularios (Modelo de carta de compromiso profesional, Modelo de carta de crédito comercial y Declaración de participación en consorcio), no son solicitados como requisitos dentro del Pliego de Cargos, por lo cual, consideramos que los mismos deben ser eliminados a efectos de no confundir a los proponentes al momento de presentar sus propuestas, situación que acarrea la aplicación de medidas correctivas.

Que otra disconformidad que alega el Accionante es que, no está de acuerdo con la redacción del punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos”, del Pliego de Cargos electrónico (Carta de intención de Financiamiento). En cuanto a este tópico, aduce que esta exigencia establece un período de 45 días calendarios a partir de la recepción de la propuesta para la vigencia de la carta, pero no especifica si estos días son anteriores o posteriores al Acto de Apertura de Propuestas.

Que en aras de facilitar el análisis de este reproche, resulta saludable hacer alusión a lo que dispone el punto 10 de la Sección de “Otros Requisitos”, del Pliego de Cargos electrónico, a lo que se procede:

| | | |
|----|---|----|
| 10 | <p>Carta de intención de Financiamiento. El Proponente deberá presentar Carta de intención de Financiamiento expedida por una Institución Bancaria o Financiera local, regulada por la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá. La fecha de emisión no podrá ser mayor a 45 días calendarios, contados a partir de la fecha de recepción de la Propuesta.</p> <p>En la carta de intención de financiamiento se deberá certificar con claridad que el Proponente dispone del financiamiento necesario para la ejecución de al menos el 35% del proyecto de acuerdo al monto ofertado. Tomar en consideración el modelo de Formulario N°19 incluido en el Capítulo IV de este pliego de Cargos.</p> <p>En el caso de que la carta sea emitida por un banco que opere fuera del territorio nacional, deberá aportar 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.</p> <p>Cuando la Carta de Intención de Financiamiento provenga del extranjero debe cumplir las formalidades establecidas en el numeral 15 del Capítulo II de este Pliego de Cargos.</p> <p>Para el caso que el Proponente se presente en Consorcio o Asociación Accidental, este requisito puede ser presentado por al menos uno de los miembros del Consorcio o Asociación Accidental.</p> <p>Se aceptarán cartas de intención de financiamiento con firma digital, siempre y cuando tenga un mecanismo para la verificación electrónica del documento firmado.</p> | No |
|----|---|----|

Que al estudiar esta exigencia, vemos que entre otras cosas se hace mención a que **“La fecha de emisión no podrá ser mayor a 45 días calendarios, contados a partir de la fecha de recepción de la Propuesta”**, así como lo arguye el Accionante en su escrito de Reclamo. Pues bien, al leer detenidamente esta petición, se observa que no se señala si los 45 días arriba nombrados, empiezan a contar antes o después de la fecha de recepción de propuestas, lo cual puede confundir a los futuros proponentes al momento de suministrar su carta de intención de financiamiento. Dicho esto, estimamos que este requisito debe ser reformulado por la Entidad Licitante para que todos los interesados tengan una mayor claridad en lo que se solicita, pudiéndose exigir a manera de sugerencia que la carta debe ser expedida con posterioridad a la fecha de publicación del Aviso de Convocatoria.

Que sigue relatando el Accionante en su Acción de Reclamo que, en la Reunión Previa y de Homologación se le solicitó a la Entidad Licitante la publicación del estudio de mercado. Unido a lo expuesto, explica que es obligación de la Entidad publicar los resultados de los estudios previos y consultas al mercado realizados en el sistema electrónico “PanamaCompra”, cumpliendo así con los Principios de Transparencia y Publicidad.

Que el numeral 16 del artículo 15, del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, dispone que:

“Artículo 15. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:

16. Exigir a las entidades licitantes, cuando así crea oportuno, la sustentación de cómo logró el precio de referencia para el acto de selección de contratista. En aquellos casos en que la entidad licitante no pueda sustentar adecuadamente el precio de referencia, la Dirección ordenará la suspensión antes de la celebración del acto público, con la finalidad de evitar un perjuicio para el Estado. El Órgano Ejecutivo establecerá en la reglamentación el término para realizar las correcciones correspondientes.”

Que del artículo ibídem es menester destacar la frase “cuando así crea oportuno”, lo cual se traduce en que no es una obligación de esta Dirección solicitar estudios de mercado en todos los Actos Públicos; sin embargo, no es menos cierto que los puede petitionar siempre y cuando lo estime conveniente de acuerdo a las características específicas de un Acto Público determinado. Ahora bien, en el caso bajo estudio, no consideramos necesario que la Entidad Licitante remita a esta Dirección el estudio de mercado y/o estudio técnico, unido al hecho que el Accionante tampoco presentó elementos de convicción que induzcan a ello.

Que es obligación de las entidades licitantes realizar los análisis de mercado para

determinar el precio de referencia para la contratación a realizar y los estudios previos para la elaboración del pliego de cargos, a fin de determinar la necesidad que requieren satisfacer con el proceso de contratación, el objeto a contratar con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, los documentos técnicos para su desarrollo, el tipo de procedimiento, criterios para seleccionar la mejor propuesta, el precio de referencia, incluyendo precios unitarios y totales.

Que la Ley de Contrataciones Públicas faculta a las entidades licitantes para efectuar, antes de la celebración del Acto Público, las consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos a través de medios electrónicos, con el objeto de obtener información acerca de los precios, costos asociados, características de los bienes, servicios u obras requeridos, tiempo de preparación de las propuestas o cualquier otra información que se requiera para la confección del pliego de cargos.

Que en este sentido, es preciso destacar la responsabilidad que le cabe a la entidad licitante en cuanto a la estimación del precio de referencia, para lo cual debe considerar los estudios previos, precio de mercado, adquisiciones históricas, aumentos o disminuciones de costos, disponibilidad del producto, entre otros elementos, con el objeto de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público.

Que siguiendo la cronología de la Acción de Reclamo, narra el Accionante que existe una discrepancia en el Pliego de Cargos electrónico y en lo atinente al requisito de la Declaración de no incapacidad legal para contratar con el Estado.

Que el punto 9 de la Sección de “Condiciones Especiales” del Pliego de Cargos electrónico, es del tenor siguiente:

| | | |
|---|--|----|
| 9 | Incapacidad legal para contratar. Los proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración por parte de la persona natural o la persona jurídica, en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, de conformidad con el Artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020 y el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022. | No |
|---|--|----|

Que al ver la redacción de esta misma exigencia dentro del Pliego de Cargos adjunto, reluce lo que se muestra a continuación:

| | | |
|---|---|----|
| 9 | Incapacidad Legal para Contratar. Los Proponentes deberán presentar junto con su oferta una declaración jurada suscrita por la persona natural o el representante legal de la persona jurídica en la que deberán certificar que no se encuentran incapacitados para contratar con las entidades estatales, cuya firma debe estar autenticada por Notario Público, la cual se presentará en original, copia simple o copia digital. | NO |
|---|---|----|

Que al poner en contraste las imágenes reproducidas, se evidencia que efectivamente existe la discrepancia que asevera el Accionante dentro de su Acción de Reclamo; por lo tanto, coincidimos en que la Entidad Licitante debe corregir esta falencia para evitar algún tipo de confusión entre los futuros proponentes al momento de presentar sus ofertas. Procediendo la Entidad Licitante a homologar los requisitos contenidos en la plantilla electrónica y el pliego de cargos adjunto, como la exigencia del Pacto de Integridad.

Que como último punto sostiene el Accionante que, el Pliego de Cargos está incorrecto al contemplar que la condición de entrega es total debido a que por la naturaleza del objeto del Acto Público, la entrega debe ser parcial.

Que al revisar la Sección de “Criterios de Selección” del Pliego de Cargos electrónico, se divisa lo que seguido se plasma:

Criterios de selección

| | |
|--|------------------|
| IMPORTANTE: Será adjudicada al oferente que ofertó el precio más bajo y que a la vez cumple con todos los requisitos y exigencias del pliego de cargos | |
| Porcentaje de onerosidad a considerar | No Aplica |
| Validez de la propuesta | 120 Días Hábiles |
| Condiciones de la contratación | |
| Entrega: | Total |

Que al comparar lo ilustrado con el objeto del Acto Público, estimamos que lo más adecuado es que se indique que la entrega será parcial, por lo cual se deberá aplicar medidas correctivas a este punto, homologando dicho aspecto con el Pliego de Cargos Adjunto.

Que una vez analizados todos los hechos expuestos por el Accionante y siendo confrontados con el Pliego de Cargos Electrónico y Adjunto, estima esta Dirección que lo procedente es **ORDENAR LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos, del Acto Público N° [2023-0-04-0-99-LP-013641](#), convocado por el **MINISTERIO DE GOBIERNO**, bajo la descripción “**SUMINISTRO DE ALIMENTOS PREPARADOS (DESAYUNO, ALMUERZO, CENA) PARA PRIVADOS DE LIBERTAD, CUSTODIOS, POLICÍAS ENCARGADOS DE LA CUSTODIA DE PRIVADOS DE LIBERTAD, C.P. HERRERA, Y LOS SANTOS 1827 DÍAS CALENDARIO**”, con un precio de referencia de **SIETE MILLONES TRESCIENTOS VEINTISIETE MIL TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 34/100 (B/.7,327,037.34)**, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta resolución. Lo anterior, en cumplimiento del Artículo 39 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020.

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° [2023-0-04-0-99-LP-013641](#), convocado por el **MINISTERIO DE GOBIERNO**, bajo la descripción “**SUMINISTRO DE ALIMENTOS PREPARADOS (DESAYUNO, ALMUERZO, CENA) PARA PRIVADOS DE LIBERTAD, CUSTODIOS, POLICÍAS ENCARGADOS DE LA CUSTODIA DE PRIVADOS DE LIBERTAD, C.P. HERRERA, Y LOS SANTOS 1827 DÍAS CALENDARIO**”, con un precio de referencia de **SIETE MILLONES TRESCIENTOS VEINTISIETE MIL TREINTA Y SIETE BALBOAS CON 34/100 (B/.7,327,037.34)**.

SEGUNDO: **ORDENAR** la aplicación de **MEDIDAS CORRECTIVAS** al Acto Público N° [2023-0-04-0-99-LP-013641](#), en apego a lo indicado en la parte motiva de esta resolución.

TERCERO: **ORDENAR** el archivo de la Acción de Reclamo interpuesta por la empresa **DELICIAS AURA, S.A.**, dentro del Acto Público No. [2023-0-04-0-99-LP-013641](#).

CUARTO: **ADVERTIR** que contra la presente resolución no cabe recurso alguno,

de acuerdo con el artículo 155 del Texto Único de la Ley 22 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: 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 2020, según fue modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

Dada en la ciudad de Panamá, a los doce (12) días del mes de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/YC/od



Exp. 23528