



## REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

### DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

#### RESOLUCIÓN N° DS-DF-1279-2023

De veinte (20) 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 señor **CARLOS GERARDO COLMENARES SANCHEZ**, varón, colombiano, mayor de edad, portador del pasaporte número AN890889, actuando en su nombre, con domicilio en Club Lafayette, Provincia de Coclé, República de Panamá, teléfono 61741421; ha presentado Acción de Reclamo contra el Acto Público No. [2023-1-51-01-08-CM-006764](#), convocado por el **BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**, bajo la descripción “**ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE RESCATE PARA ENTRENAMIENTO DEL PERSONAL NUEVO DOEXBURES Y VOLUNTARIADO, DE LA ZONA REGIONAL DE PANAMÁ**”, con un precio de referencia de **CUARENTA Y TRES MIL SESENTA Y CINCO BALBOAS CON 36/100 (B/.43,065.36)**.

Que mediante la Resolución N° DS-DF-1242-2023 de 13 de septiembre de 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 23 de agosto de 2023, la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el Pliego de Cargos y el Aviso de Convocatoria del Acto Público bajo la modalidad de adjudicación “Global”, fijándose como fecha para el Acto de Presentación y Apertura de Propuestas el día 14 de septiembre de 2023.

Que el día 11 de septiembre de 2023, fue presentada y publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, la Acción de Reclamo presentada por el señor **CARLOS GERARDO COLMENARES SÁNCHEZ**, la cual procedemos a dilucidar y que es confrontable en el portal electrónico “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 a la Entidad Licitante aplique medidas correctivas al Pliego de Cargos, ya que este alude a una marca específica y establece requisitos contrarios a la Ley de Contrataciones Públicas. Todos los hechos en que se fundamenta la Acción de Reclamo, constan publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

15

## CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Que el Acto Público No. [2023-1-51- 01-08-CM-006764](#) se desarrolla bajo la modalidad de procedimiento de selección de contratista denominado “Contratación Menor”, regulado por el Artículo 57 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 y los Artículos 85 a 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.

Que en el recorrido procesal administrativo del expediente electrónico en cuestión, en base a la facultad que establece el Artículo 15, numeral 12 del Texto Único de la Ley N° 22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020, es competencia de este Despacho, determinar si la Entidad Licitante ha incurrido en un procedimiento alejado al ordenamiento jurídico y el Pliego de Cargos, que directamente pueda incidir en la participación de los proponentes, de conformidad con lo normado en el Artículo 39, numeral 2 del citado Texto Único.

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 los Artículos 85 a 94 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022.

Que a través de su escrito, el accionante objeta el contenido de las Especificaciones Técnicas del Pliego de Cargos, argumentando que la entidad licitante hace referencia a la marca **CMC**. Expresa el reclamante que dicha marca es distribuida en Panamá únicamente por una empresa, lo que imposibilita que cualquier oferente que no distribuya la marca **CMC RESCUE** pueda licitar con el Estado, restringiéndose la posibilidad de que otros fabricantes o distribuidores participen en igualdad de condiciones.

Que al revisar las Especificaciones Técnicas del Pliego de Cargos, se advierte que los Renglones N°1 (Polea con sistema de Bloque de 13 mm), N°2 (Equipo Multipropósito de 13 mm), N°3 (Bloqueador de Cuerda), N°4 (polea giratoria simple), N°5 (polea giratoria doble), N°6 (figura de 8 con orejas para rescate de aluminio 9.5 a 13 mm), N°7 (figura de 8 con orejas para rescate de acero 9.5 a 13 mm), N°8 (mosquetón de acero al carbono de bloque automático) y N°9 (mosquetón de aluminio bloqueo automático), presentan algunas características técnicas similares a las de los productos de la marca **CMC** según las imágenes aportadas por el Reclamante.

Que los renglones señalados por el Accionante dentro de las Especificaciones Técnicas, son los siguientes:

- Renglón N°1: Polea con Sistema de Bloqueo de 13 MM.
- Renglón N°2: Equipo Multipropósito de 13 MM.
- Renglón N°3: Bloqueador de Cuerda.
- Renglón N°4: Polea Giratoria Simple.

- Renglón N°5: Polea Giratoria Doble.
- Renglón N°6: Figura de 8 con Orejas para Rescate de Aluminio Acero 9.5 a 13MM.
- Renglón N°7: Figura de 8 con Orejas para Rescate de Acero 9.5 a 13MM.
- Renglón N°8: Mosquetón de Acero al Carbono de Bloqueo Automático.
- Renglón N°9: Mosquetón de Aluminio Bloqueo Automático.

Que llama la atención de esta Dirección que el reclamante solo se limite a presentar una imagen del producto de la marca CMC, sin realizar un señalamiento específico en cuanto a elementos individuales que permitan determinar que existe una coincidencia entre las características de los bienes de dicha marca y los requerimientos técnicos solicitados por la entidad licitante; no obstante lo anterior, procede esta Dirección a fiscalizar la actuación de la entidad, en el ejercicio oficioso de la facultad fiscalizadora que nos encomienda la Ley de Contrataciones Públicas.

Que al realizar una búsqueda en internet, esta Dirección advierte que se ofrecen productos de la marca CMC los cuales en su denominación se identifican en términos generales con los renglones que señala el reclamante dentro de las especificaciones técnicas. Al realizar un examen minucioso a los catálogos de los productos de la marca CMC, se encuentran elementos que permiten establecer una coincidencia en las especificaciones técnicas con las de los productos de dicha marca, en cuanto a elementos específicos como son la resistencia (36 KN) para la polea giratoria simple, tipo de nudo (prusik), peso (415 gramos), uso con cuerdas de una medida específica (9.5 a 13 mm), entre otros, los cuales coinciden con productos de la marca CMC.

Que el Artículo 44 del Texto Único de la Ley N°22 de 2006, ordenado por la Ley N°153 de 2020, establece que las especificaciones técnicas constituyen las características técnicas del objeto que se va a contratar, **las cuales no pueden hacer referencia, en su caso, a marcas de fábrica, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.**” (Lo subrayado y negrilla es nuestro).

Que en concordancia con lo anterior, el Artículo 57 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N° 34 de 24 de agosto de 2022, por el cual se reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas, establece como parámetro general, que las especificaciones técnicas comprenderán requisitos basados en las características objetivas, técnicas y de calidad de los bienes, servicios u obras que se pretendan contratar, sin exigirse o mencionarse marcas comerciales, diseños, tipos o productos determinados.

Que el Principio de Igualdad de los Proponentes que rige las Contrataciones Públicas exige que se garantice 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. En este sentido, los pliegos de cargos deben establecer reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro, sin que sea permitido establecer cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas, marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.

Que a juicio de esta Dirección, lo procedente es ordenar a la entidad licitante aplique medidas correctivas al pliego de cargos, a efectos que se elimine toda referencia a

características de determinadas marcas del mercado o sus catálogos, las cuales dirijan a una marca específica o a un determinado fabricante y solo se describan las características de los bienes que pretende contratar, los alcances específicos de la contratación y cualquier otro aspecto que considere determinante para la fase contractual.

Que como segundo punto, señala el reclamante que la empresa Rocayol Safety & Industrial Center es la única empresa con permiso de distribución de la marca CMC en la República de Panamá, de acuerdo con información que, indica el Accionante, ha podido corroborar en página web de la empresa CMC.

Que frente a lo anterior, destaca el reclamante que el punto 5 de “Otros Requisitos” del pliego de cargos electrónico exige presentar una carta de distribuidor autorizado, por lo que a su juicio la única empresa que podría presentar dicha carta es Rocayol Safety & Industrial Center, ya que sería la única que cumpliría ya que cuenta con la distribución exclusiva de la marca CMC en la República de Panamá. En este sentido, señala el accionante que la inclusión del requisito de carta de distribuidor autorizado genera una situación de desigualdad entre los proponentes, limitando la participación de empresas que pueden suministrar los bienes pero que no tienen acceso a la certificación exclusiva, lo que a su juicio puede generar un monopolio en el mercado.

Que indica el reclamante que esta certificación de distribuidor autorizado puede no ser un indicador válido de la capacidad real de una empresa para llevar a cabo el objeto contractual, por lo que es posible que otras empresas tengan la experiencia y los recursos necesarios, pero simplemente no cuenten con esta certificación, lo cual puede llevar a una evaluación sesgada de las propuestas y a la selección de una empresa no necesariamente mejor preparada para el trabajo.

Que en relación a los argumentos esbozados por el accionante, es menester de esta Dirección resaltar la facultad que le asiste a la entidad licitante al momento de estructurar el pliego de cargos, en su condición de ente gestor de la contratación y responsable de obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público.

Que dentro del marco de las disposiciones de la Ley de Contrataciones Públicas, todo proponente puede ofertar al Estado los bienes con que cuente, sin que se limite a una marca en particular y siempre que cumpla con los requisitos y exigencias del Pliego de Cargos. En este orden de ideas, la medida correctiva ordenada en párrafos superiores va encaminada a fomentar la participación de todas las marcas del mercado que cumplan con los requerimientos técnicos de la entidad licitante; no obstante, puede la entidad licitante, en el ejercicio de sus atribuciones legales, solicitar como requisito obligatorio la aportación de una carta de distribuidor autorizado de la marca ofertada por los proponentes.

Que en opinión de este Despacho, lo actuado por la Entidad Licitante en relación a la exigencia de aportar una “carta de distribuidor autorizado”, se ajusta a la Ley de Contrataciones Públicas; por tanto, se confirma lo actuado en relación a este punto.

Que señala el reclamante en el hecho cuarto de su escrito que, en la República de Panamá no existen fábricas de equipamientos de seguridad y rescate, por ende, la carta o certificación de distribuidor autorizado debe venir apostillada y traducida del extranjero; frente a la obligación de apostillar el documento que proviene de una fábrica del extranjero, indica el reclamante que resulta casi imposible conseguir en el país de fábrica, al menos 4 distintos tipos de documentos apostillados en un término de 3 semanas ya que este tipo de trámite puede llevar varios meses.

Que al revisar el pliego de cargos, se observa que se solicitan requisitos que dada la naturaleza de los bienes que pretende contratar la entidad, los cuales se fabrican en el extranjero, deben estar debidamente legalizados o apostillados.

Que los documentos provenientes del extranjero deben cumplir con las formalidades requeridas en la Ley y el Pliego de Cargos, ya sea a través de apostilla o por medio de legalización del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. Los interesados que deseen participar en cualquier Acto Público, al presentar sus propuestas, deben ajustarse a lo requerido por la entidad licitante, cumpliendo con las normas, formalidades y principios que rigen la Contratación Pública.

Que en el caso que nos ocupa, observamos que entre la fecha de publicación del aviso de convocatoria (23 de agosto de 2023) y la fecha del Acto Público (14 de septiembre de 2023), hay un espacio de tiempo de quince (15) días hábiles, lo cual constituye un espacio de tiempo limitado que no permitiría a los interesados realizar las debidas diligencias de traducción y de apostillamiento o legalización de documentos provenientes del extranjero. A juicio de esta Dirección y atendiendo al hecho que dentro del presente acto público se han introducido requisitos cuyo cumplimiento se da con la aportación de documentación que proviene del extranjero y que por ende, debe estar debidamente apostillada o legalizada, debe la entidad licitante establecer un plazo de tiempo razonable para que los interesados puedan obtener la documentación debida, cumpliendo las formalidades que exige la Ley de Contrataciones Públicas y el pliego de cargos.

Que con dicha modificación se pretende lograr una mayor participación de proponentes dentro del acto público; por ende, lo procedente es aplicar medidas correctivas en relación a este punto, a efectos que se programe una nueva fecha para el acto de presentación y apertura de propuestas que permita a los proponentes presentar la documentación conforme a las exigencias formales que establecen el pliego de cargos y la Ley de Contrataciones Públicas.

Que una vez examinados los hechos expuestos por el Accionante y siendo confrontados con el Pliego de Cargos Electrónico, 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, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, estima esta Dirección que lo procedente es **ORDENAR** la **SUSPENSIÓN** del Acto Público No. [2023-1-51- 01-08-CM-006764](#), convocado por el **BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**, bajo la descripción “**ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE RESCATE PARA ENTRENAMIENTO DEL PERSONAL NUEVO DOEXBURES Y VOLUNTARIADO, DE LA ZONA REGIONAL DE PANAMÁ**”, con un precio de referencia de **CUARENTA Y TRES MIL SESENTA Y CINCO BALBOAS CON 36/100 (B/.43,065.36)**, así como la **APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS** al pliego de cargos, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de 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 No. [2023-1-51- 01-08-CM-006764](#), convocado por el **BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**, bajo la descripción “**ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE RESCATE PARA ENTRENAMIENTO DEL PERSONAL NUEVO DOEXBURES Y VOLUNTARIADO, DE LA ZONA REGIONAL DE PANAMÁ**”, con un precio de

referencia de **CUARENTA Y TRES MIL SESENTA Y CINCO BALBOAS CON 36/100 (B/.43,065.36)**.

**SEGUNDO: ORDENAR** la aplicación de **MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos del Acto Público No. [2023-1-51- 01-08-CM-006764](#), de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente resolución y comunicar a esta Dirección en tiempo oportuno, el cumplimiento de lo ordenado por esta Resolución.

**TERCERO: ORDENAR** el levantamiento del estado “En Reclamo” y colocar el estado “Suspendido” al Acto Público No. [2023-1-51- 01-08-CM-006764](#).

**CUARTO: ORDENAR** el archivo del Expediente de la Acción de Reclamo presentada por el señor **CARLOS GERARDO COLMENARES SANCHEZ**.

**QUINTO: 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.

**SEXTO: 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 8 de mayo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 34 de 24 de agosto de 2022.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veinte (20) días del mes de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**RAPHAEL A. FUENTES G.**  
DIRECTOR GENERAL

IS/YC/gc  


Exp. 23556.