

Panamá, 19 de agosto de 2024
DGCP-DS-DJ-1072-2024

Señores
GRUPO TRUGAR, S.A.

E. S. D.

Estimados:

Hacemos referencia a la consulta enviada vía correo electrónico, respecto al alcance del proyecto denominado “Estudios, Diseño, Demolición, Construcción y Sellado del Pavimento de concreto vial y Reemplazo de la Estructura de la Cubierta del Techo en la estación de despacho de combustible del Centro de Operaciones y Ejecución (COE) El Chorrillo”, correspondiente al acto público No. 2022-2-81-01-08-LP-004045, toda vez que el mismo fue licitado teniendo en cuenta un alcance específico basado en la interpretación de los documentos suministrados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” para dicho acto público.

Específicamente señala que, una vez entregada la orden de proceder y dado el acercamiento con Transporte Masivo de Panamá, S.A. (TMP SA), se percatan de que tienen dos interpretaciones distintas del alcance del proyecto.

Al respecto, la Dirección General de Contrataciones Públicas como ente rector y fiscalizador de los procedimientos de selección de contratistas, posee facultades orientadas a la adecuada implementación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, por lo que, atendiendo esta facultad asesora procedemos a hacer las siguientes observaciones.

De acuerdo a la situación planteada, podemos señalar que el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, contempla en su artículo 4 el orden de prelación en que deberán ser aplicadas las normas y estipulaciones, en caso de conflicto en las interpretaciones respecto a lo pactado en los contratos públicos, procedemos a citar:

Artículo 4. Normas reguladoras. En la celebración del procedimiento de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de esta Ley y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación indicado en este párrafo.

Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista, así como en el desarrollo del contrato hasta su liquidación, se llenarán con la aplicación de

las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y las normas del procedimiento civil y comercial.

Adicional a ello, el artículo 35 de la misma excerta legal establece los parámetros para la interpretación de las normas aplicables a los contratos públicos, tal como se aprecia a continuación:

Artículo 35. Interpretación de las reglas contractuales. En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos.

Por otra parte, el artículo 57 del Decreto Ejecutivo No.439 de 2020, debidamente modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 2022, es claro al establecer la forma en que debe plasmarse la información en los pliegos de cargos, tal como se desprende de la lectura de dicha norma:

Artículo 57. Especificaciones técnicas. Las especificaciones técnicas comprenderán planos, dibujos, diseños y requisitos basados en las características objetivas, técnicas y de calidad de los bienes, servicios u obras que se pretendan contratar.

La entidad licitante es la responsable de establecer las especificaciones técnicas de los bienes, servicios u obras que requieren contratar para satisfacer sus necesidades y la de la ciudadanía. Estas especificaciones deberán contener toda la información necesaria para realizar el procedimiento de selección de contratista correspondiente, de forma eficiente y enfocada a adquirir bienes, servicios u obras de calidad con el objetivo de lograr el mejor beneficio por el valor a contratar. **La inclusión en el pliego de cargos de especificaciones técnicas correctas, completas y ajustadas a estándares de calidad, evitará la recepción de propuestas de bienes, servicios u obras que no cumplan con la finalidad de la contratación**

No se exigirán ni mencionarán marcas comerciales, denominaciones, patentes, diseños, tipos, lugares de origen o productos determinados, salvo que no exista otro medio suficientemente preciso o inteligible de describir las características de los bienes, servicios u obras que se han de contratar y con tal de que se incluyan en la descripción las palabras “o su equivalente” u otra expresión similar.

Para formular las especificaciones, planos, dibujos y diseños que deban incluirse en el pliego de cargos o en otros documentos en que se soliciten propuestas o cotizaciones, se utilizarán, de haberlos, las características, los requisitos, los símbolos y la terminología normalizados.

Las especificaciones técnicas deberán consignar en forma clara e inconfundible las características del objeto que se va a contratar, las normas de calidad que deberán cumplir los bienes, servicios u obras y las garantías requeridas. (El resaltado es nuestro).

Del compendio de normas citadas, podemos establecer la obligación que tienen las entidades licitantes de plasmar de forma clara en los pliegos de cargos, la información exacta de los requerimientos y necesidades para los que convocan los distintos procedimientos de selección de contratista, así como la imposibilidad de alterar, modificar o cambiar aquellos documentos y/o especificaciones que componen los pliegos de cargos, una vez efectuado el acto público. En caso de requerir algún cambio o modificación al contrato, dicho cambio deberá ser formalizado mediante la adenda correspondiente.

Con respecto a las facultades legales que le concede la Ley a esta institución, es necesario indicar que, el acto público sobre el cual versa su consulta se encuentra ya en la etapa contractual, pese a ello emitimos el criterio jurídico a su consulta, sin embargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 2022, las funciones de fiscalización que nos competen se deberán realizar hasta la etapa precontractual como lo indica el artículo a continuación:

Artículo 19. Fiscalización de los procedimientos de selección de contratista.
Corresponde a la Dirección General de Contrataciones Públicas, de oficio o a petición de parte, fiscalizar los procedimientos de selección de contratista desde su convocatoria hasta la finalización de la etapa precontractual.

Sin otro particular, quedo de usted,

Atentamente,

JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD
Director General
AA/MAP/JC 