

**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA
COMPETENCIA (ACODECO)
DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA**

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA Y
LIBRE CONCURRENCIA A LOS PLIEGOS DE CARGOS DE LOS CONVENIOS
MARCO REGULADA POR LEY 22 DE 27 DE JUNIO DE 2006¹ DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA.

**INFORME TÉCNICO
-EXPEDIENTE No. AC-002-25-**

Panamá, 24 de marzo de 2025

I. Antecedentes

La libre oferta y demanda en los mercados contemporáneos de proveer bienes y servicios a la población es uno de los pilares económicos en que se basa cada país para suplir sus necesidades, aspecto en el que está inmerso el Estado que es regulador y por otra parte es un agente consumidor de bienes y servicios en general que utiliza para el desarrollo de sus funciones administrativas.

Al respecto, el gasto en contrataciones públicas representa en promedio el 30% del Gasto Público Total² para la región de América Latina y el Caribe, y el 20% del Producto Interno Bruto (PIB), según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y respecto a este último indicador, en el caso específico de Panamá, es cercano al 15%, lo que permite que el Estado sea visto como un consumidor importante en la economía nacional. Es por ello fundamental la relevancia de las contrataciones públicas y su relación con los diferentes agentes económicos (empresas) que le suministran bienes y servicios.

En este sentido, la ACODECO, tiene como una de sus finalidades y/o facultades, la abogacía o promoción de la competencia, que permitan una libre competencia económica y libre concurrencia por parte de los agentes económicos ofertantes, en los diferentes actos públicos, en especial en los convenios marco, ya que al ser el Estado un gran comprador, pueden existir actuaciones ilícitas y/o anticompetitivas, por parte de los agentes económicos, que permitirían una manipulación de la licitación, en detrimento de los recursos escasos del Estado.

Nuestro análisis va dirigido a fortalecer las buenas prácticas desde la perspectiva competitiva, en los mercados de bienes y servicios, preservando la libre competencia económica y libre concurrencia de competidores actuales y potenciales, considerando la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 (Ley 45) sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y la Ley 22 de 27 de junio de 2006, de Contratación Pública (Ley 22).

¹ Ordenada por Ley 153 de 8 de mayo de 2020

² <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/contrataciones-inteligentes-gasto-de-calidad-america-latina-caribe/>

II. Marco Legal

La Constitución Política de la República de Panamá (en adelante la Constitución), ha establecido unos principios, de obligatoria observación, señalando en su artículo 298 que: ***“El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios”***.

En ese mismo orden de ideas, el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 45, señala la obligación de las entidades públicas de resguardar esos principios constitucionales de libre competencia y libre concurrencia, al expresar que:

“Artículo 3. Monopolios y actuaciones oficiales. Esta Ley no se aplicará a las actividades económicas que la Constitución Política y las leyes reserven exclusivamente al Estado y no hayan sido otorgadas en concesión. En lo que no concierna a tales actividades económicas reservadas, las instituciones y dependencias del Estado y los municipios están obligados a acatar las disposiciones contenidas en la presente Ley.

El Estado velará por que en sus decisiones y actos administrativos se resguarden los principios de libre competencia y libre concurrencia económica, señalados en esta Ley. A tal efecto, todos los municipios, instituciones autónomas o semiautónomas e instituciones estatales en general podrán solicitar concepto a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en adelante la Autoridad, cuando en el ámbito de sus decisiones se pueda afectar la libre competencia o la protección al consumidor...” (El resaltado es nuestro).

Respecto al concepto de libre competencia económica, el artículo 9 de la Ley 45, nos señala que:

“Artículo 9. Libre competencia económica. Se entiende por libre competencia económica la participación de distintos agentes económicos en el mismo mercado pertinente, actuando sin restricciones ilícitas en el proceso de producción, compra, venta, fijación de precios y otras condiciones inherentes a su actividad económica.

Para los efectos de esta Ley, se considera un solo agente económico el conjunto de personas jurídicas de Derecho Privado que estén controladas por un mismo grupo económico.” (El resaltado es nuestro).

Este principio de libre competencia económica, propugna por la existencia de mercados libres, y la defensa de las condiciones de competencia económica efectiva en el mercado, procurando

que la rivalidad existente entre competidores actuales, o que pudiera existir de entrar un potencial competidor, no se vea menoscabada por la fijación de restricciones, limitaciones o prohibiciones que surjan al margen de la ley.

De igual manera, se enfoca la temática de las contrataciones públicas y para convenio marco, en el artículo 13 numeral 4 de la Ley 45, que establece lo siguiente:

Artículo 13. Prácticas monopolísticas absolutas. Son prácticas monopolísticas absolutas cualquier acto, combinación, arreglo, convenio o contrato, entre agentes económicos competidores o potencialmente competidores, entre sí, o a través de asociaciones cuyos objetos o efectos sean cualesquiera de los siguientes:

...

*4. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en licitaciones públicas, por mejor valor, **para convenio marco** y de subasta en reversa, subasta de bienes públicos, así como cualquier otra forma de contratación con el Estado. (Resaltado nuestro)*

En este sentido, la libre competencia económica, constituye un principio de orden económico, que señala el camino por el que debe transitar la actuación de todo aquel que tome participación o influya de manera decisiva en la actividad económica; correspondiéndole al Estado, cumplir su rol fiscalizador y garante, interponiendo sus buenos oficios para favorecer el proceso competitivo en los mercados, cuando este sea posible y deseable.

III. Abogacía de la Competencia

La abogacía de la competencia tiene su fundamento en el artículo 86 de la Ley 45, que es del siguiente tenor:

“Artículo 86. Funciones de la Autoridad. La Autoridad tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

...

5. Realizar abogacía de la libre competencia ante los agentes económicos, asociaciones, instituciones educativas, entidades sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil y la Administración Pública, a través de la cual podrá recomendar, mediante informes técnicos-jurídicos, la adopción o modificación de cualquier trámite o requisito propio de algún sector de la economía nacional o realizar estudios a fin de promover y fortalecer la competencia en el mercado.”

Por su parte, la Ley 22 establece una serie de normas que constituyen un marco dirigido a promover que las actividades realizadas por las diferentes entidades del Estado, incluido la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), se realicen bajo las reglas de la libre competencia, dentro de un campo de juego nivelado, en el que no existen ventajas indebidas para algunas empresas en el mercado, es decir, se juega bajo condiciones de competencia real.

La Ley 22, propicia un ambiente competitivo, cónsono con la Ley 45, dentro de su ámbito de aplicación, incluyendo el artículo 10 que establecen lo siguiente:

Artículo 10. Promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas. El estado promoverá la participación competitiva de las micro, pequeñas y medianas empresas en determinados actos de selección de contratistas que realicen las instituciones públicas...

A su vez, la Ley 22 potencia la competencia y la enfatiza según al artículo 15 numerales 9 y 18, que establecen lo siguiente:

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

...

9. Promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la administración, desarrollando iniciativas para incorporar la mayor cantidad de oferentes.

...

18. Elaborar un manual guía de contrataciones públicas, el cual deberá incluir, pero sin limitarse, medidas para evitar colusión, medidas anticorrupción, medidas de transparencia y buenas prácticas en la contratación pública...

(Resaltado nuestro)

Sin embargo, resulta fundamental realizar en este marco, la labor de promoción de la competencia, ya que el numeral 18 arriba expuesto, establece como función de la DGCP manual guía de contrataciones públicas, el cual deberá incluir medidas para evitar la colusión³, que debe ser visto desde una perspectiva más amplia y profunda, ya que la colusión entre empresas, que debieran ser competidoras o rivales entre sí, es el factor principal que genera conductas anticompetitivas o ilícitas entre proveedores, afectando finalmente a las entidades públicas compradoras y al Estado. Las conductas colusorias están prohibidas por la Ley 45.

La igualdad en la participación de los proponentes, es otra similitud entre ambas leyes (Ley 45 y Ley 22), en este sentido, el numeral 1 del artículo 33 de la Ley 22 dice:

³ Pacto de Integridad, la incluye.

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.*
- ...”*

La Ley 22 aboga y sigue los principios de libre competencia económica y libre concurrencia de la Ley 45 sobre la defensa y promoción de la libre competencia en el marco de actuaciones de la DGCP. Corresponde a esta entidad, estar en capacidad de identificar una actual o potencial violación de las normas que regulan la libre competencia económica, dentro del ámbito de las actividades de las contrataciones públicas, a efectos de cumplir con su deber de fiscalización y control de las licitaciones de convenio marco, realizadas por la entidad según el artículo 15 numeral 7 de la Ley 22.

IV. Análisis de los requisitos y mejoras en el diseño de los convenios marco

Es importante que exista una libre competencia económica y libre concurrencia (nuevos competidores) en los actos licitatorios, para lo cual el diseño y requisitos solicitados en el pliego de cargos, no debe barreras en la entrada de competidores actuales y potenciales, interesados en participar del acto público por convenio marco, sin disminuir las exigencias de calidad, garantías, mantenimientos y cumplimientos por parte de los proveedores u ofertantes de un bien o servicio.

Siendo así, es nuestro deber realizar observaciones y advertir sobre la acción u omisión en la actuación de una entidad estatal, respecto de las presuntas limitación o restricciones de la libre competencia económica y libre concurrencia en un determinado sector, a efectos de que las entidades, en este caso, la DGCP, pueda tomar medidas correctivas y adecuar sus acciones y procedimientos al tenor de la normativa vigente en materia de política de competencia.

La ACODECO en el marco de sus funciones y atribuciones, realiza constantemente, monitoreos y búsqueda de información y seguimiento de los diferentes procedimientos de selección de contratistas, publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas⁴ “PanamaCompra”, con la finalidad de incentivar y promover la libre competencia económica y libre concurrencia en los mercados, en las licitaciones públicas por convenio marco, en específico en los pliegos de cargos, que permitan una mayor competencia, evitando que se den restricciones y afectaciones en sus requisitos y las posibles barreras a la entrada de

⁴ www.panamacompra.gob.pa

nuevos competidores. Al respecto, realizamos las siguientes observaciones y recomendaciones en cada uno de los pliegos de cargos de los convenios marco, vigentes hasta el 2025, que son los siguientes:

Políticas de Libre Competencia y Libre Concurrencia Económica en los Pliegos de Cargos vigentes hasta el 2025:

1. EQUIPO DE SEGURIDAD VIAL

Información General
Circulares/Guia de Comprador
Resoluciones
Ranking de Precios

Proveedores

2022-1-27-0-99-LM-002668



Convenio Marco para el Suministro de Equipo de Seguridad Vial y Señalizaciones

2022-1-27-0-99-LM-002668

Prórroga
10 de marzo de 2025

Otros requisitos:

PUNTOS

OBSERVACIONES

12 18.12 CARTA DE REFERENCIA BANCARIA. (SUBSANABLE) Barrera a la entrada

Los proponentes que participen requerirán presentar como mínimo una (1) carta bancaria, que refleje cinco (5) cifras medias como mínimo o que la empresa mantiene referencias bancarias equivalentes a 5 cifras medias como mínimo. La misma deberá contar con una vigencia no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir de su expedición.

Puede restringir el acceso de nuevos competidores a nivel nacional Para permitir una mayor cantidad de proveedores en el interior del país y en la capital.

Observaciones:

- Se incluye en el Capítulo IV un modelo para la presentación de este requisito.
- Esta referencia bancaria deberá ser expedida por una entidad debidamente acreditada por la Superintendencia de Bancos de Panamá, en papel membretado de la entidad bancaria.
- La carta debe ser expedida con posterioridad a la fecha de publicación del Aviso de Convocatoria.

Recomienda:

Para proponentes que oferten sus productos en las provincias de Panamá, P. Oeste y Colón, solicitar un mínimo de carta de referencia bancaria de cuatro (4) cifras altas.

Para las demás provincias y zonas o áreas comarcales puede no exigirse este requisito.

O en caso de requerirse, una carta de referencia bancaria de 4 cifras (bajas)

2. UTENSILIOS Y DESECHABLES DE CAFETERÍA

2021-1-27-0-99-LM-002549

Información General Circulares Ranking de Precios Proveedores



Convenio Marco para el Suministro de Desechables de Cafetería, Utensilios de Comedor y Cocina

Nº 2021-1-27-0-99-LM-002549

Prórroga
07 de Marzo 2025

Otros requisitos:

PUNTOS

OBSERVACIONES

3 CARTA DE REFERENCIA BANCARIA. (SUBSANABLE) Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia

Los proponentes que participen en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Darién y Colón Los proponentes que participen en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Darién y Colón requerirán presentar una (1) carta bancaria o crediticia, que refleje cinco (5) cifras medias como mínimo o que la empresa mantiene referencias bancarias o crediticias equivalentes a cinco (5) cifras medias como mínimo. La misma deberá contar con una vigencia no mayor de sesenta (60) días contados a partir de su expedición.

Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia. Puede restringir el acceso de nuevos competidores a nivel interior del país y zonas Comarcales.

Los proponentes que participen en las demás Provincias y Comarcas, deberán presentar una (1) carta bancaria o crediticia, que refleje cinco (5) cifras bajas como mínimo o que la empresa mantiene referencias bancarias o crediticias equivalentes a cinco (5) cifras bajas como mínimo. La misma deberá contar con una vigencia no mayor de sesenta (60) días contados a partir de su expedición.

Recomienda: Para permitir una mayor cantidad de proveedores en el interior del país y en la capital, estableciendo requisitos mínimos, que motiven su participación.

Observaciones:

- Se incluye en el Capítulo IV un modelo para la presentación de este requisito.
 - Esta referencia bancaria deberá ser expedida por una entidad debidamente acreditada por la Superintendencia de Bancos de Panamá, en papel membretado de la entidad bancaria.
 - La carta debe ser expedida con posterioridad a la fecha de publicación del Aviso de Convocatoria.
- Para proponentes que oferten sus productos en las provincias de Panamá, P. Oeste y Colón, carta bancaria de 5 cifras bajas.
- Para las demás provincias y zonas o áreas Comarcales, puede ser abierto este requisito de participación, o no exigirse, recordemos son productos de consumo masivo diario (platos, cucharas, vasos, tablas de cortar, tazas, fiambreras, hielera, etc.)

En caso de requerirse, se solicite un mínimo, 4 cifras bajas en el interior y zonas Comarcales.

8 DECLARACIÓN JURADA DE CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES AMERICAN SOCIETY FOR TESTING MATERIALS. Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia

Estas certificaciones son las siguientes:

- ASTM D 6400/ D 6868/ OECD/208 TOXICIDAD para los renglones del 1 al 3
- ASTM D 6954/ D 4329/ D 3826/ D 5511 para los renglones 4 al 52
- ASTM D 828-02/ D 824-02/ D 646-01 para los renglones 60 y 61
- ASTM D 4635-08 para los renglones 57 Y 58

Observaciones:

- Cada uno de los documentos indicados en el párrafo anterior, deberá estar identificado en la propuesta, en orden.
- Si alguno de los documentos antes listado proviene del extranjero, los mismos deberán estar en idioma español o debidamente traducidos a éste y estar notariados o autenticados por las autoridades Consulares respectivas y la firma del Cónsul debe estar refrendada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, excepto en los casos de los países signatarios de la Convención de La Haya de 1961, en cuyo caso deberán contar con el sello de Apostilla.
- Se incluye en el Capítulo IV el modelo para la presentación de este requisito.

Son normas aplicadas a productos, artículos o envases para la alimentación.

Tener claridad y no sobredimensionar los requisitos solicitados, donde pocas empresas lo pueden cumplir, con estas certificaciones o normas, lo que concentra la participación, en las mismas de siempre.

Para 56 renglones del total de 133 del Convenio, se debe cumplir con diversas certificaciones o normas, es decir, el 42% de los renglones del Convenio, casi la mitad.

Ejemplos de Certificaciones:

1. Para 48 renglones (4 al 52) se le solicita la prueba ASTM 6954, para la detección de plásticos ambientalmente desagradables (efectos ecológicos y de biodegradación) en entornos de eliminación después de la degradación.

2. Renglones 60 a 61

ASTM D 828-02: Este método de ensayo cubre los procedimientos para determinar las propiedades de tracción del papel y el cartón

Adicional, de ser productos provenientes del exterior (en su mayoría), deben contar con los debidos tramites consulares y/o apostillas.

Opciones antes esta situación para el proveedor:

Redistribuir esos productos (deben ser cantidades importantes o grandes), que importa otro agente económico. Pero sí el que lo importa, participa en el Convenio, debe negociar su margen para ofertarlo al Estado, siempre y cuando el que lo importa desee tener redistribuidores, pero de conseguirlo, eso eleva el costo o precio final en el Convenio, o el importador le dice no tengo stock, date de baja.

Recomienda:

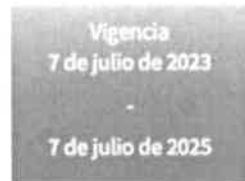
Evitar el uso de certificaciones, que no guarden relación al daño o afectación humana en su uso, que concentran la actividad comercial en pocas empresas. Pudiendo encarecer el producto o limitar su comercialización o venta final.

Emplear de requerirse, en tal caso, otras certificaciones similares a las solicitadas o que cumplan con criterios de Salud.

3. ARTÍCULOS PROMOCIONALES



Licitación de Convenio Marco para el suministro de Artículos Promocionales N°2023-1-27-0-99-LM-002836



2023-1-27-0-99-LM-002836

Otros requisitos:

PUNTOS

OBSERVACIONES

11 Carta de Referencia Bancaria:

Los proponentes que participen en las Provincias de: Panamá, Panamá Oeste y Colón, requerirán presentar como mínimo una (1) carta bancaria, que refleje cinco (5) cifras bajas como mínimo, o que la empresa mantiene líneas de crédito equivalentes a cinco (5) cifras bajas como mínimo. Los proponentes que participen en las demás Provincias y Comarcas, deberán presentar una (1) carta bancaria que refleje cuatro (4) cifras altas

Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia

Puede restringir el acceso de nuevos competidores a nivel nacional, especialmente en el

como mínimo, o que la empresa mantiene líneas de crédito equivalentes a interior del país y zonas Comarcales. cuatro (4) cifras altas como mínimo.

Observaciones:

- Esta referencia bancaria deberá ser expedida por una entidad debidamente acreditada por la Superintendencia de Bancos de Panamá, en papel membretado de la entidad bancaria.
- Para el caso de las Líneas de Crédito, estas referencias pueden ser emitidas por Empresas Financieras debidamente acreditadas.
- El documento aportado debe ser expedido con fecha posterior a la fecha de publicación del Aviso de Convocatoria y deberá contar con una vigencia no mayor de sesenta (60) días calendarios.
- Se incluye en el Capítulo IV un modelo para la presentación de este requisito.

Recomienda:

Para proveedores en prov. Panamá, P. Oeste y Colón, solicitar un mínimo de cuatro (4) cifras altas.

Para proponentes que oferten sus productos en esas áreas, es decir, las demás provincias del interior y zonas o áreas Comarcales, puede ser abierto este requisito de participación, o no exigirse.

En caso de requerirse, se solicite un mínimo, 4 cifras bajas en el interior y zonas Comarcales.

4. UNIFORMES BÁSICOS Y EJECUTIVOS



Convenio Marco para el Suministro de Uniformes Básicos y Ejecutivos para las entidades del Estado.

2021-1-27-0-99-LM-002496



2021-1-27-0-99-LM-002496

Otros requisitos:

PUNTOS

4 Carta de Referencia Bancaria:

Los proponentes que participen en las Provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón, requerirán presentar como mínimo una (1) carta bancaria, que refleje cinco (5) cifras medias como mínimo, o que la empresa mantiene referencias bancarias equivalentes a cinco (5) cifras medias como mínimo. La misma deberá contar con una vigencia no mayor de sesenta (60) días contados a partir de su expedición.

Los proponentes que participen en las demás provincias y comarcas, deberán presentar una (1) carta bancaria que refleje cuatro (4) cifras medias como mínimo, o que la empresa mantiene referencias bancarias equivalentes a cuatro (4) cifras medias como mínimo. La misma deberá

OBSERVACIONES

Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia

Puede restringir el acceso de nuevos competidores a nivel nacional, especialmente en el interior del país y zonas Comarcales.

Recomienda:

contar con una vigencia no mayor de sesenta (60) días contados a partir de su expedición. Para proveedores en prov. Panamá, P. Oeste y Colón, solicitar un mínimo de cuatro (4) cifras altas

Observaciones:

•Esta referencia bancaria deberá ser expedida por una entidad debidamente acreditada por la Superintendencia de Bancos de Panamá, en papel membretado de la entidad bancaria, con fecha de emisión posterior a la fecha de publicación del aviso de convocatoria. Para proponentes que oferten sus productos en las demás provincias del interior y zonas o áreas Comarcales, puede ser abierto este requisito de participación, o no exigirse.

•Se incluye en el capítulo IV un modelo para la presentación de este requisito. En caso de requerirse, se solicite un mínimo, 4 cifras bajas en el interior y zonas Comarcales.

5. ELECTRODOMÉSTICOS



Convenio Marco para el Suministro de electrodomésticos
Nº 2022-1-27-0-99-LM-002737 Nuevo



2022-1-27-0-99-LM-002737

Otros requisitos:

PUNTOS

OBSERVACIONES

12 CARTA DE REFERENCIA BANCARIA. (SUBSANABLE) Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia

Los proponentes que participen en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón requerirán presentar como mínimo una (1) carta bancaria, que refleje seis (6) cifras bajas como mínimo o que la empresa mantiene referencias bancarias equivalentes a seis (6) cifras bajas como mínimo. La carta de referencia bancaria puede restringir el acceso de nuevos competidores a nivel nacional.

Los proponentes que participen en las demás Provincias y Comarcas, deberán presentar una (1) carta bancaria, que refleje cuatro (4) cifras medias como mínimo o que la empresa mantiene referencias bancarias equivalentes a cuatro (4) cifras medias como mínimo. En las provincias de Panamá, P. Oeste y Colón.

Observaciones:

•Se incluye en el Capítulo IV un modelo para la presentación de este requisito. Cuál es el riesgo, máximo o mínimo, si se solicita 5 cifras altas en vez de 6 cifras bajas, o 5 cifras medias.

•Esta referencia bancaria deberá ser expedida por una entidad debidamente acreditada por la Superintendencia de Bancos de Panamá, en papel membretado de la entidad bancaria. Cuál es la diferencia en riesgo competitivo, entre 5 cifras medias vs 5 cifras bajas.

Tema de criterio, alejado de la competencia, más que de

La carta debe ser expedida con posterioridad a la fecha de publicación del Aviso de Convocatoria. aspectos o variables competitivas.

Recomienda:

Para proponentes que oferten sus productos en las provincias de Panamá, P. Oeste y Colón, carta de referencia bancaria de cinco (5) cifras bajas.

Para las demás provincias y zonas o áreas comarcales, no exigir este requisito.

De solicitar el requisito, sean cartas de referencia bancaria de cuatro (4) cifras bajas

DECLARACIÓN JURADA SOBRE EL RESPALDO DE LAS GARANTÍAS. (SUBSANABLE) Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia

Declaración Jurada en original, firmada por el Representante Legal y autenticada por Notario Público, en la cual se declara bajo gravedad de juramento que las marcas ofertadas han sido comercializadas en la República de Panamá por los últimos cinco (5) años y que cuentan con el respaldo de las garantías y que el tiempo de cobertura de la misma es equivalente a la proporcionada por el fabricante y a la solicitada en el presente pliego de cargos. La experiencia de haber comercializado la marca por 5 años, es una barrera a la entrada de competidores actuales o futuros que tengan 4 años o menos de comercializar sus productos.

Observaciones:

- Cuando el proponente participe en calidad de propietario de marca registrada deberá adjuntar a esta declaración, el Certificado de Registro de Marca, el cual debe cargarse al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” en original o copia cotejada, deberá ser emitido por la Dirección General del Registro de la Propiedad Intelectual (DIGERPI) del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), vigente. Los incrementos en precio, usualmente están ajustados a la garantía.
- Esta declaración deberá cargarse al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” con fecha posterior al Aviso de Convocatoria. Es importante analizar la dinámica de los productos o servicios, para relacionar el nivel de riesgo que la entidad asumiría.
- Se incluye en el Capítulo IV el modelo para este requisito.

Un vehículo a motor, no puede compararse con un abanico, estufa o TV. Por ello el resguardo de los intereses debe ser proporcional al riesgo asumido.

Recomienda:

Ajustar el periodo de comercialización de la marca a dos (2) años como mínimo.

6. VEHÍCULO ELÉCTRICO



Convenio Marco para el Suministro de Vehículos Eléctricos

2022-1-27-0-99-LM-002769



2022-1-27-0-99-LM-002769

Otros requisitos:

PUNTOS

Según Resolución No. DGCP-DS-358-2023, de 30 de marzo de 2023, el acto contaba con 5 renglones, se adjudican los renglones 2, 4 y 5 (los renglones 4 y 5 son de montacargas eléctrico) Siendo uno de los renglones el 4 de vehículo eléctrico adjudicado a Grupo Sílabá.

OBSERVACIONES

Incrementar la libre concurrencia de oferentes.

Poca participación de oferentes, si bien es un mercado disruptivo, como el de vehículos eléctricos, se debe ampliar la convocatoria para incentivar un mayor número de empresas o agentes económicos interesados.

Se requiere mayor asesoría por parte de la Secretaria Nacional de Energía y que los renglones propuestos, sean cónsonos con la existencia en el mercado.

Ejemplo:

En términos de autonomía, eficiencia, capacidad de la batería y potencia. Por mencionar algunos puntos.

Nota Aclaratoria, del 20 de mayo de 2024, se incluye al oferente Melo, S.A.

Importante mencionar que entro a formar parte de la tienda virtual, el 16 de mayo de 2024, ya que tenía pendiente por entregar el Pacto de Integridad.

Actualmente, 1 sólo oferente Melo, S.A., en autos eléctricos.

10 DECLARACIÓN JURADA DEL DISTRIBUIDOR DEL TIEMPO DE COBERTURA DE LA GARANTÍA.

Recomienda:

Los vehículos eléctricos y montacargas eléctricos, son dos mercados o productos diferenciados.

Todo proponente de Vehículos Eléctricos deberá presentar una Declaración Jurada en original, firmada por el Representante Legal, autenticada por

Notario Público, para cada una de las marcas propuestas donde declare lo siguiente: Por tanto, para este convenio, unificar productos, siguiendo el objeto del contrato, de vehículos eléctricos.

- Para los vehículos, Sedanes, Suvs, Hatchbacks, el tiempo de cobertura de la garantía tendrá una vigencia de dos (2) años o 100,000 kilómetros, lo que ocurra primero.

Todo proponente de Montacargas Eléctricos deberá presentar una Declaración Jurada en original, firmada por el Representante Legal, autenticada por Notario Público, para cada una de las marcas propuestas donde declare lo siguiente:

- Para los Montacargas, el tiempo de cobertura de la garantía tendrá una vigencia de un (1) año o 2000 horas, lo que ocurra primero, en los equipos ofertados, tanto en el sistema eléctrico como en la estructura de los Montacargas.

Observaciones:

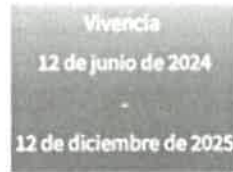
- Dicha declaración deberá ser autenticada ante Notario Público. No será admitido sello de cotejo.
- Esta declaración debe presentarse con fecha posterior al Aviso de Convocatoria.

7. VIVERES NO PERECEDEROS



Convenio Marco para el Suministro de Víveres No Perecederos

2023-1-27-0-99-LM-002945




Otros requisitos:

PUNTOS	OBSERVACIONES
<p>2 CARTA DE REFERENCIA BANCARIA. (SUBSANABLE)</p> <p>Los proponentes que participen en las provincias de Panamá, Panamá Oeste y Colón requerirán presentar como mínimo una (1) carta bancaria, que refleje que la empresa posee una cuenta corriente o cuenta de ahorros de cinco (5) cifras medias como mínimo o que la empresa mantiene líneas de crédito equivalentes a 5 cifras medias como mínimo. Los proponentes que participen en las demás Provincias y Comarcas deberán presentar una (1) carta bancaria, que refleje que la empresa posee una cuenta corriente o cuenta de ahorros de cinco (5) cifras bajas como mínimo o que la empresa mantiene líneas de crédito equivalentes a 5 cifras bajas como mínimo.</p> <p>Observaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Esta referencia bancaria deberá ser expedida por una entidad debidamente acreditada por la Superintendencia de Bancos de Panamá, en papel membretado de la entidad bancaria. 	<p>Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia</p> <p>La carta de referencia bancaria puede restringir el acceso de nuevos competidores a nivel nacional.</p> <p>Recomienda: Para proponentes que oferten sus productos en las provincias de Panamá, P. Oeste y Colón, un mínimo de carta de referencia bancaria de cuatro (4) cifras altas.</p>

- Para el caso de las Líneas de Crédito, estas referencias pueden ser emitidas por Empresas Financieras debidamente acreditadas o autorizadas por la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias. Para las demás provincias y zonas o áreas comarcales, no exigir este requisito. De solicitar el requisito, sean cartas de referencia bancaria de cuatro cifras bajas.
- La carta debe ser expedida con posterioridad a la fecha de publicación del aviso de convocatoria.
- Se incluye en el Capítulo IV un modelo para la presentación de este requisito

8. COMBUSTIBLE

Información General	Circulares / Guía de Compradores	Resoluciones	Proveedores	Anexos
	Convenio Marco para el Suministro de Combustible N° 2022-1-27-0-99-LM-002824		Vigencia 20 de noviembre 2023 20 de noviembre de 2025	

La DGCP notificó el 23 de enero de 2025, una prórroga de 1 mes del presente convenio, es decir, culminaría en diciembre 2025, si el proponente la acepta.

Objeto de la contratación:

Servicio

Otros requisitos:

PUNTOS

FIANZA DE PROPUESTA
Suministro y Bombas de Patio
B/.1,000,000.00 c/u
Vigencia 30 meses

OBSERVACIONES

Restricción que minimiza la participación de oferentes.

El monto de las fianzas de propuesta, es restrictiva de la participación de nuevos operadores o empresa con experiencia en dicho servicio, máxime alejas a las interesadas con menos estaciones. Ahora eso aleja la participación de empresas en el interior, con experiencia y manejo de este tipo de servicio.

Otra Condición 6:

CONDICION 6: Con relación al requisito de aviso de operaciones, para ser considerado adjudicatario de este acto público, la empresa debe contar con un aviso de operaciones con mínimo cinco (5) años de haber sido emitido.

En abogacías anteriores, hemos sugerido 2 años de experiencia o comercialización del producto o servicio ofertado o suministrado.

3 CARTA DE REFERENCIA BANCARIA. Posible barrera a la entrada y restricción de la competencia
 Los proponentes que participen requerirán presentar como mínimo una (1) carta bancaria, que refleje que la empresa posee una cuenta corriente o cuenta de ahorros (en caso de ser persona natural) de siete (7) cifras medias como mínimo o que la empresa mantiene líneas de crédito equivalentes a siete (7) cifras medias como mínimo.
 Observaciones:
 • Se incluye en el Capítulo IV un modelo para la presentación de este requisito.
 • Esta referencia bancaria deberá ser expedida por una entidad debidamente acreditada por la Superintendencia de Bancos de Panamá, en papel membretado de la entidad bancaria.
 • Para el caso de las Líneas de Crédito, estas referencias pueden ser emitidas por Empresas Financieras debidamente acreditadas o autorizadas por la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias.
 • La carta debe ser expedida con posterioridad a la fecha de publicación del aviso de convocatoria.

Para otros competidores potenciales – puntos blancos o empresas con menos sucursales a nivel nacional
 El requerimiento de 7 cifras medias, está relacionado con la capacidad económica y financiera del proponente para poder responder antes condiciones de su negocio y al Estado en última instancia?
 Sí tiene 7 cifras bajas o 6 cifras altas, ¿sería diferente su responsabilidad o es igual?

Consideramos es un barrera, que busca concentrar pocas empresas, independientemente de que sea el sector de suministro de combustible (Oligopolio).
 Sí una de estas empresas participa en otro acto, y le solicitan ese mismo requisito, entonces su capacidad sería menor para hacerle frente a su actividad o negocio.
Ahora ninguna empresa que participa en este sector, tendría problemas en tener esa carta de referencia.

5 PERMISO DE IMPORTADOR-DISTRIBUIDOR Barrera a la entrada
 Los proponentes deberán presentar Permiso de Distribuidor de derivados del petróleo, para la venta de mercados domésticos expedido por la Secretaría Nacional de Energía.
 Observación:
 • Este documento se debe cargar en el Sistema Electrónico de contrataciones Públicas “PanamaCompra” en copia simple.

Restringe la participación
 Al ser un requisito conjunto, es decir, ser importador y distribuidor, elimina la opciones de distribuidores o puntos blancos, que no importan combustible, pero sí lo distribuyen.

6 DECLARACIÓN JURADA DE TENENCIA DE RESOLUCIÓN DE REGISTRO DE ESTACIONES. Restringe la participación de diferentes agentes económicos,

Los proponentes deberán presentar una Declaración Jurada de tenencia de que tienen y cuentan con Resolución del Registro de Servicio o de Expendio de Combustible, para experiencia en dicha actividad, todas las estaciones de servicio que está proponiendo utilizar (Resoluciones ya que su participación, expedidas por la Secretaría Nacional de Energía). depende de contar con una estación de servicio (EDS) en el Observaciones:

- Se incluye en el Capítulo IV el modelo para este requisito. área, pueblo, sector o
- Esta declaración Jurada se debe cargar al Sistema Electrónico de corregimiento señalado.

Contrataciones Públicas "PanamaCompra" firmada por el representante legal y autenticada y notariada por Notario Público.

- Esta Declaración deberá cargarse al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" con fecha posterior al Aviso de Convocatoria.

Consulta:

Cómo hace la empresa privada, en este tipo de servicio. Solamente se sule con una estación de combustible o tiene alternativas.

7 LISTADO DE ESTACIONES.

Los proponentes que oferten para el Suministro de Combustible a Vehículos del Estado en Estaciones de Servicio deberán presentar el listado de todas las estaciones que posee a nivel nacional, indicando su nombre comercial, dirección detallada, provincia. Dentro de este listado se deberá indicar el Sistema de Control Automatizado de Combustible (Dispositivo electrónico, Tarjeta de flota, u otros) de que disponga cada estación de servicio.

Observaciones:

- Esta declaración deberá cargarse al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" con fecha posterior al Aviso de Convocatoria.
- Se incluye modelo de formato en el Capítulo IV.

Restringe la participación ya que depende si cuentas o no con una estación de servicio (EDS) en el área solicitada o pueblo o sector.

En total se requiere presencia mínima en 63 estaciones a nivel nacional. En la provincia de Panamá se solicita 26 EDS.

Consulta:

¿A qué factores o variables de competencia obedece la cantidad mínima señalada, a nivel nacional y por provincias o corregimientos?

¿Este mínimo, está relacionado a la cantidad de entidades cercanas? o definir a que variables corresponde esa cantidad.

En provincia de Panamá se solicita 26 EDS y dentro de esas, una en c/u de los siguientes corregimientos: Mañanitas, Pedregal, 24 Diciembre y Tocumen (quizás por la existencia de muchas entidades en el sector o área)

En observaciones del pliego de cargos página 40 (ver abajo), sí

el proponente suspende operaciones en una estación, tiene la obligación de buscar un tercero, que reemplace ese servicio en dicha estación, con las mismas características del servicio prestado.

Es decir, por qué limitar la participación, si puedes abrirla a varios proponentes, según el sector, área, ciudad o distrito.

Digamos por provincia o distritos principales, de mayor afluencia o mayor flujo de entidades con número importante de vehículos.

Plan Piloto: Provincia de Panamá participen varios proveedores, considerando la masa crítica.

8 FICHA TÉCNICA DEL SISTEMA AUTOMATIZADO DE CONTROL DE COMBUSTIBLE.

Ficha técnica o catálogo del fabricante, de los productos o bienes ofertados, en el cual se detallan las especificaciones (número de renglón, modelo, marca, fabricante) y características de todos los productos incluidos en la propuesta.

Los proponentes deberán presentar la ficha técnica y funcionamiento detallado de la plataforma y dispositivo electrónico a utilizar, al igual que del sistema de tarjeta de flota.

El proponente deberá presentar la documentación técnica en idioma español, de tal forma que permita analizar y valorar las características técnicas de los productos ofertados. El catálogo o ficha técnica del fabricante debe incluir como mínimo: toda la descripción detallada en los requerimientos de cada renglón.

Restringe la participación. Debes tener la plataforma y el dispositivo del sistema automatizado de control de combustible.

Consulta: Cómo hace la empresa privada, en este tipo de servicio. Solamente se suple con una estación de combustible o tiene alternativas.

El proceso con las entidades lejanas a estaciones de servicio adjudicadas o área de difícil acceso, es particular o diferente para el suministro de combustible, en otra estación (no ganadora). Es decir, aquí no aplica ese requisito, claro menos entidades y flujo, pero tiene alternativas.

La tecnología permite alguna opción para tener o contar con el dispositivo electrónico o

alternativas, para el control de combustible.

Apertura de posibles barreras a la entrada:

La participación de una mayor cantidad de agentes económicos, en la provincia o región de Panamá, se sustenta en base al número de estaciones de servicio de combustible a vehículos del Estado, incluyendo 26 estaciones en la región de Panamá y por otra parte, en el otro reglón, la tabla de la página 9, del pliego de cargos, sobre Porcentaje de participación consumo histórico en las regiones en Instalaciones para consumo propio y/o Bombas de Patio, siendo en la provincia de Panamá el 87.16% del consumo total. Es decir, el consumo de combustible a vehículos del Estado en las estaciones de servicio y en las instalaciones para consumo propio y/o bombas de patio, son altas en la provincia o región de Panamá.

A su vez, una alternativa, que permita que las empresas también oferten en el interior del país, sería obligando su participación, es decir, me ofertas en Panamá y el interior del país. Ahora que esa obligación, no aplique para las empresas que solamente desean suministrar en el interior del país y áreas comarcales.

La aplicación de las políticas de competencia, sugieren la participación de los actores y proveedores de las licitaciones de convenio marco, operando en un campo de juego nivelado, lo que implica el actuar en condiciones de igualdad y libre de artimañas o ventajas indebidas y/o discriminatorias que favorezcan, irrazonablemente, a unos actores en perjuicio de otros, aspecto que puede desmejorar las condiciones de competencia y de inversión en nuestro país.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El cumplimiento de la Ley 45 debe ser el norte en toda entidad estatal, que permita una adecuación en los procedimientos y vigilancia para resguardar la libre competencia y concurrencia económica.

En los casos que la DGCP, advierta que, en el diseño y elaboración de sus pliegos de cargos, y en las certificaciones internacionales o locales solicitadas en sus requisitos, puedan existir restricciones o afectaciones a la libre competencia y libre concurrencia económica, y en el desarrollo de sus procedimientos, podrá solicitar a la ACODECO, consulta sobre las decisiones o medidas que tengan a bien adoptar, que guarden relación con los principios de libre competencia y libre concurrencia. A su vez, establecer medidas de coordinación, con otras entidades del Estado, para la protección al consumidor y la prevención de conductas restrictivas.

En este sentido, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 8-A de 22 de enero de 2009, establece:

ARTÍCULO 8.- Recomendaciones.

...

En concordancia con lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 3 de la Ley, los organismos o entidades de la Administración Pública que

en el ejercicio de sus atribuciones legales requieran adoptar decisiones que tengan relación con los principios de libre competencia y libre concurrencia económica o puedan afectarlos, podrán solicitar concepto a la Autoridad. La Autoridad resolverá la solicitud dentro de un plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la fecha en que se le presente la solicitud junto con la información o documentación correspondiente.

La DGCP, debe realizar ajustes en adelante, a los pliegos de cargos, de los convenios marco, permitiendo una mayor competencia y libre concurrencia en sus actos licitatorios.

Es su deber, eliminar barreras a la entrada, que restringen la competencia, minimizando la solicitud de requisitos que pocos tienen, en perjuicio de los demás oferentes, que permita a su vez, aumentar la cantidad de proveedores y la calidad de los productos y/o servicio por suministrar.

La DGCP debe establecer condiciones abiertas y continuas en los convenios marco, sin mayores restricciones, que permitan la entrada a nuevos proveedores o futuros participantes, que no hayan podido formar parte o haber suscrito un convenio marco en el momento en que se realizó (adjudicó y firmó contrato), y que tengan interés en participar, conllevando el cumplimiento de los mismos requisitos y especificaciones técnicas solicitadas en dicho convenio marco, permitiendo se elimine la restricción de realizar una nueva convocatoria en un periodo de seis (6) meses. El incentivar una mayor competencia y facilidades de libre concurrencia, posibilitará mejores opciones y variedades para el Estado.

La DGCP, debe a su vez, fomentar el espíritu competitivo en los convenios marco, a través de la tienda virtual⁵, permitiendo existan mensualmente o por periodos distintos, descuentos en los diferentes bienes y servicios ofrecidos en los convenios existentes, sin mermar la calidad y características de dichos productos.

Disciplinador de la competencia. Una labor fundamental de la DGCP, que puede generar mayor competencia en los convenios marcos, es la realización de monitoreo de precios en el mercado, y con la finalidad de servir como un disciplinador de los precios ofertados por los proveedores existentes en el convenio marco, ya que pueden existir proveedores que no forman parte del convenio marco, cuyos productos cuentan con características comunes, pudiendo conllevar precios menores y competitivos. Por ello, sería recomendable para la DGCP, el poder brindar respuesta de manera más expedita, o confirmación automática o electrónica de las solicitudes de las entidades públicas, de compra fuera de la tienda virtual, ante esas condiciones de mejores precios o características iguales o superiores que tenga un producto o servicio, de proveedores que no están en la tienda virtual.

⁵ Vitrina que contiene todos los bienes y servicios que han sido incluidos en convenio marco ya perfeccionados y vigentes. Las entidades del Estado deberán consultar esa tienda virtual antes de proceder a llamar a un acto de selección de contratista

Definir con claridad, los requisitos y especificaciones técnicas, basado en un estudio previo, abierto a la participación de bienes y servicios de empresas locales y/o de empresas internacionales, que permitan un precio cónsono con la variedad, calidad, y la relación costo-beneficio del bien o servicio por adquirir, creando con ello, una tienda virtual amplia en suministro de estos productos e insumos, acorde con las necesidades de cada entidad compradora, brindando las mismas oportunidades para los oferentes, según el nivel o segmento en el cual participen.

Permitir a la tienda virtual, poder brindar opciones al Estado, sobre un mismo producto o servicio, que no se restrinjan las alternativas. Sí el oferente o proveedor no cuenta con la capacidad o cantidad de productos disponibles, es decir, exista sobre ese mismo renglón, una segunda y tercera ronda de adquisición, que complete la cantidad deseada por la entidad o unidad de compra, a sabiendas de que el proveedor elegido inicialmente, no cuente con la cantidad o calidad solicitada.

Elegir los criterios justos y diversificados, que permitan evaluar y adjudicar la oferta de bienes y servicios por adquirir, pudiendo ampliar las categorías o segmentos, permitiendo una mayor afluencia y variedad en los bienes y servicios adquiridos.

Establecer segmentos o categorías, dentro de un mismo renglón de producto, en los convenios marco, para permitir que exista una amplia variedad de posibilidades de adquirir dicho producto o servicio, según las necesidades especiales de la entidad, es decir, pueden existir segmentos o categoría básica o estándar, categoría intermedia y categoría premium o calidad excepcional, que conlleve un plus en cada categoría que lo distinga, y atienda los requerimientos del que compra, que sea cónsono con la variedad, calidad y tecnología existente, aspectos estos que motivan competir.

Gestionar para que la evaluación, en torno a los criterios inmersos en categorizar cada bien o servicio, referente a la calidad, resistencia, durabilidad del producto, sea homologado por peritos o especialistas, proveniente de universidades o laboratorios técnicos, siendo el caso por ejemplo de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), en medir la calidad o resistencia y durabilidad de un bolígrafo, digamos testear si cumple con una cantidad mínima de rayado o delineado, según lo solicitado en el pliego de cargos.

Examinar otras formas que permitan medir estas especificaciones, y que son usadas o testeadas, y que pueden ser un adicional a presentar certificaciones o normas homologas de cumplimiento, que confirman sus características emitidas por los fabricantes.

Valorar lo empleado en el Reglamento de Contrataciones⁶ de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), sobre criterios de evaluación por factor, cuyo criterio son satisfactorio, regular y deficiente, relacionado a calidad, puntualidad, relaciones comerciales y seguridad.

La inclusión futura, que incentive la competencia en el sector de medicamentos, respecto a un convenio marco para la adquisición de medicamentos, insumos médicos, equipos biomédicos y demás, sería de gran importancia, en plena coordinación con el ente rector del

⁶ <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2024/10/Compendio-Contrataciones-octubre-2024.pdf>

sector salud, ante las condiciones actuales de interés nacional para los consumidores y el Estado propiamente dicho. Las referencias, de estos convenios marco se visualiza en ChileCompra (MercadoPúblico)⁷, Colombia CompraEficiente⁸, La Central de Compras Públicas – PeruCompras⁹, por mencionar algunos.

Fomentar la competencia, a través de la Compra Coordinada¹⁰, siendo nueva modalidad de compra futura, debido a la alta capacidad de compra del Estado, siguiendo la estructura de los convenios marco, en donde dos (2) o más entidades, se coordinan para realizar la compra conjunta de un producto, donde el mayor volumen de compra resulta en mejores precios para el Estado, producto de los incentivos a competir para atender una mayor demanda. Es un tema de política pública, que debe verse de la mano con la Contraloría General de la República, que permita este tipo de compras. La experiencia, como referencia en ChileCompra (MercadoPúblico), que llevan a cabo este tipo de modalidad.

La ACODECO dentro del marco de sus funciones y en fiel cumplimiento de la ley, como entidad encargada de proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, recomienda a la DGCP, el realizar consultas a la ACODECO, sobre decisiones o procedimientos administrativos, que puedan vulnerar la libre competencia económica y concurrencia económica en sus actos.

⁷ <https://www.chilecompra.cl/2024/01/chilecompra-licita-nuevo-convenio-marco-de-insumos-y-dispositivos-medicos/>

⁸ <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/salud>

⁹ <https://www.gob.pe/institucion/perucompras/tema/catalogos-electronicos>

¹⁰ <https://www.chilecompra.cl/comprascoordinadas/>