



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N°570-2022

De diecisiete (17) de mayo de dos mil veintidós (2022)

EL DIRECTOR GENERAL

en uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que la firma forense **SIDNEY SITTON ABOGADOS**, sociedad civil debidamente inscrita en la Ficha C-15630, Documento 14895, Imagen 1 de la Sección de Micropelículas Mercantil del Registro Público de Panamá, representada por el Licenciado SIDNEY SITTÓN URETA, abogado en ejercicio, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 4-142-1733, con domicilio en la Ciudad de Panamá, en Calle 50, Torre Global Bank, Piso 15, Oficina 1510, localizable en los teléfonos 264-7502 y 2647539, celular 66161710, correo electrónico sidney@sittonabogados.net, lugar donde recibe notificaciones personales y judiciales, en virtud del Poder Especial conferido por su Representante Legal, el señor **ALBERTO JURADO ROSALES**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° 3-66-1003, actuando en su condición de Presidente y Representante Legal de la sociedad anónima **BAGATRAC, S.A.** sociedad debidamente inscrita al Folio Mercantil No.239905 de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, con domicilio en la Provincia de Chiriquí, San Pablo Nuevo, Vía Interamericana, Distrito de David, con teléfono 722-2078; ha presentado Acción de Reclamo contra el Informe de Comisión Evaluadora de fecha 6 de abril de 2022, emitido dentro del Acto Público N°[2022-0-09-0-04-LV-008004](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: “**DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, REHABILITACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE CALLES Y CAMINOS DEL DISTRITO DE BOQUERÓN**”, con un precio de referencia de **CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS DOS MIL QUINIENTOS SETENTA BALBOAS CON 20/100 CENTAVOS(B/.46,402,570.20)**.

Que en el registro electrónico del Acto Público, consta publicada una segunda Acción de Reclamo contra el Informe de la Comisión Evaluadora, presentada por el licenciado **FELIPE FRANCO HERNANDEZ**, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No. 9-182-408, Idoneidad 4901, con oficinas profesionales en Calle 53, Bella Vista, Edificio World Trade Center, piso 8, oficina 405, con teléfono +507 6531-4666 y correo electrónico flpfmc@hotmail.com, para notificaciones personales en calidad de Apoderado Especial de la empresa **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA** sociedad extranjera constituida conforme las leyes de la República de Costa Rica, debidamente inscrita en la República de Panamá inscrita a Ficha 666, Rollo 44939 e imagen 152 de la Sección de micropelículas (Mercantil) actualizada al Folio 666 (SE) de la Sección Mercantil del Registro Público de la República de Panamá, en virtud del poder conferido por su Representante Legal, el señor **MAURICIO RODRÍGUEZ MONTERO**, varón, costarricense, mayor de edad, portador del pasaporte No. 107320142.

Que mediante Resoluciones N°514-2022 de fecha 5 de mayo de 2022 y N°539-2022 de fecha 10 de mayo de 2022, esta Dirección resolvió admitir las Acciones de Reclamo presentadas por los proponentes **BAGATRAC, S.A.** y **CONSTRUCTORA SANTA FÉ LIMITADA**, respectivamente, así como ordenar la suspensión del Acto Público, al determinar que los escritos cumplen 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.

AS

Que dada la presentación de dos (2) Acciones de Reclamo contra el Informe de la Comisión Evaluadora del citado Acto Público, esta Dirección, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 230 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, procede con la acumulación de los expedientes que contienen dichas Acciones de Reclamo, por lo que se resolverán a través de esta única resolución de fondo.

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día 12 de enero de 2022, se publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el Aviso de Convocatoria del Acto Público, estableciendo como fecha para el Acto de Reunión Previa y Homologación el día 24 de enero de 2022 y para el Acto Público de Presentación y Apertura de Propuestas, el día 25 de febrero de 2022.

Que en el registro electrónico del Acto Público, consta publicada Nota No. MEF-2021-44155 de 29 de julio de 2021, por la cual el Ministerio de Economía y Finanzas otorga la no objeción a las condiciones de pago y el cronograma de ejecución propuesto por la Entidad Licitante, atendiendo a la modalidad de contratación escogida para la ejecución del proyecto licitado.

Que el día 24 de enero de 2022, se llevó a cabo la [Reunión Previa y Homologación](#), lo cual consta en el acta respectiva que consta publicada el día 28 de enero de 2022. Luego de celebrada dicha reunión, la Entidad Licitante emitió el día 10 de febrero de 2022, la Adenda N°1 al Pliego de Cargos, de acuerdo con las constancias que reposan en el expediente electrónico del Acto Público.

Que de acuerdo con el [Acta de Apertura Electrónica](#) que consta publicada en el portal electrónico "PanamaCompra", concurren las siguientes empresas en calidad de proponentes:

Proponente	Precio Propuesto
CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INGENIERÍA PC, S.A. e INVERSIONES FJ, S.A.)	B/. 37,450,000.00
CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas CONSTRUCTORA RODSA, S.A. e INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A.)	B/. 39,318,716.80
BAGATRAC, S.A.	B/. 39,900.000.00
INGENIERÍA ESTRELLA, S.A.	B/. 40,045,520.92
CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA	B/. 42,978.754.45
ININCO, S.A.	B/. 50,571,758.79

Que el día 7 de marzo de 2022, fue publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el [Informe de Subsanación de Documentos](#), en el cual se deja constancia que ningún proponente subsanó documentos.

Que el día 22 de abril de 2022, la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la [Resolución Ministerial No. DIAC-UAL-22-](#)

[2022 de fecha 23 de febrero de 2022](#) por la cual se designan a los Comisionados, el [Acta de Remisión de Expediente e Instalación de la Comisión Evaluadora](#) de fecha de 10 de marzo de 2022, [Nota de Solicitud de Prórroga](#) de fecha 24 de marzo de 2022, [Resolución Ministerial No. DIAC-UAL-30-2022 de 24 de marzo de 2022](#) que concede prórroga a la Comisión Evaluadora y el [Informe de Evaluación de fecha 6 de abril de 2022](#), en el cual se determina que el proponente **CONSTRUCTORA SANTA FÉ LIMITADA**, no cumple con todos los requisitos obligatorios del Pliego de Cargos, por lo que es descalificado. En relación al resto de los proponentes, la Comisión determinó que todos cumplen con los requisitos mínimos obligatorios del Pliego de Cargos, por lo que avanzaron a la fase de evaluación de propuestas, obteniendo los siguientes puntajes:

Proponente	Puntaje
CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INGENIERÍA PC, S.A. e INVERSIONES FJ, S.A.)	100 puntos
BAGATRAC, S.A.	97.54 puntos
CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas CONSTRUCTORA RODSA, S.A. e INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A.)	97.10 puntos
INGENIERÍA ESTRELLA, S.A.	94.91 puntos
ININCO, S.A.	89.62 puntos

Que en el registro electrónico del Acto Público, constan publicadas las observaciones al Informe de la Comisión Evaluadora, presentadas por los proponentes **BAGATRAC, S.A.** y **CONSORCIO BOQUERÓN** (conformado por las empresas **CONSTRUCTORA RODSA, S.A.** e **INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A.**).

Que a raíz de la publicación del Informe de fecha 6 de abril de 2022, se surten las Acciones de Reclamos que nos ocupan. Todo lo anterior, es de conformidad con el registro de actuaciones del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTAN LAS ACCIONES DE RECLAMO

1. Acción de reclamo presentada por **BAGATRAC, S.A.:**

Que el Accionante solicita a esta Dirección, se ordene la anulación total del Informe de la Comisión Evaluadora, así como una nueva evaluación de las propuestas recibidas, a través de nuevos comisionados. Todos los hechos en que se fundamenta la Acción de Reclamo, constan publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

2. Acción de reclamo presentada por **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA:**

Que el libelo de la Acción de Reclamo contempla ocho (8) hechos, en los que el Accionante manifiesta su disconformidad en cuanto a la evaluación realizada por la Comisión, a través de su Informe emitido el 6 de abril de 2022 y publicado el día 22 de abril de 2022, en relación a la propuesta de su representada. El Accionante solicita a esta Dirección, se anule el informe de la Comisión Evaluadora y se inste a la Entidad Licitante a cumplir con los principios de transparencia que rige la contratación pública y en

consecuencia se disponga una nueva verificación. 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° [2022-0-09-0-04-LV-008004](#), se desarrolla bajo la modalidad de procedimiento de selección de contratista denominado "Licitación por Mejor Valor", regulado por el Artículo 59 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.

Que previo al análisis de los hechos que sustentan las Acciones de Reclamo, resulta oportuno indicar que, en base a lo establecido en el numeral 12 del artículo 15 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, corresponde a esta Dirección efectuar un análisis del Acto Público citado, a efectos de determinar si se ha incurrido en un acto u omisión ilegal o arbitrario durante el proceso de selección de contratista (procedimiento), que resulte contrario al Texto Único citado y al Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020, por parte de la Entidad Licitante y la Comisión Evaluadora.

Que como cuestión preliminar vale advertir, que esta Dirección cumple con la función de fiscalizar el procedimiento llevado a cabo por la Comisión, determinando si este se ajusta o no al Pliego de Cargos y 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, lo cual no implica, bajo ningún concepto, que la labor de valoración de documentos que reposan en las Propuestas y la consiguiente verificación en cuanto al cumplimiento o no de requisitos obligatorios, le corresponda a este Despacho.

1. Acción de Reclamo presentada por **BAGATRAC, S.A.:**

Que a través de su escrito, el Accionante sostiene que el **CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INVERSIONES FJ, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)** no cumple con el punto 4 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico, relativo al acuerdo de constitución de consorcio o asociación accidental, ya que no se indica cuál empresa asumirá las responsabilidades fiscales, laborales y civiles, conforme al Artículo 5 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Que al revisar el contenido del [punto 4 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico](#), se observa que este exige que el acuerdo de consorcio haya sido elaborado conforme al Formulario 1.4 del Pliego de Cargos Adjunto y el referido formulario, no establece exigencia alguna relativa a la inclusión de las condiciones básicas y mínimas tendientes a establecer la parte o las partes que asumirán las responsabilidades fiscales, laborales, civiles o de cualquier otra naturaleza que surjan.

Que ha sido criterio reiterado de esta Dirección, que si bien, no se detallan expresamente en el acuerdo de consorcio, las empresas que asumirán las responsabilidades fiscales, laborales y civiles, no es menos cierto que existe una responsabilidad solidaria entre todos los miembros del consorcio para la presentación de la propuesta de forma conjunta y la adjudicación, celebración y ejecución del contrato.

Que atendiendo a la naturaleza jurídica de la figura de consorcio, la responsabilidad que se genera para sus miembros presenta un carácter indiscutiblemente solidario en el ámbito fiscal, laboral y civil, por cuenta de las relaciones jurídicas que se establezcan; por tanto y desde la perspectiva de la Contratación Pública, la no determinación en el acuerdo de consorcio de las empresas que asumirán dichas obligaciones, no constituye una causal que genere la descalificación de un proponente, más aún, si se tiene en consideración que este requerimiento no se encuentra expresamente previsto en el requisito. En opinión de esta Dirección, la verificación llevada a cabo por la Comisión, se ajusta al Pliego de Cargos, siendo lo procedente confirmar lo actuado.

Que en el hecho segundo de su escrito, el Accionante señala que la empresa **INVERSIONES FJ, S.A.**, miembro del **CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INVERSIONES FJ, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)**, ha incurrido falsedad al presentar con su propuesta, el formulario 2.1 “Sinopsis de la Empresa” en el cual se indica que dentro del Consorcio INVERSIONES FJ – MACASA – DESARROLLO CIVILES, INC., tiene un porcentaje de 50%, lo que a juicio del Accionante, es falso, ya que su porcentaje de participación en dicho consorcio es del 48%. Por otra parte, en el hecho tercero, el Accionante señala que basado en la presunta falsedad que alega se le atribuye a la Certificación emitida por el Ministerio de Obras Públicas, el **CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INVERSIONES FJ, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)** incumple el criterio de evaluación relativo a “puente vehiculares” (4 puntos).

Que dentro de la propuesta del **CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INVERSIONES FJ, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)**, consta la [experiencia aportada](#) por uno de sus miembros, la empresa **INVERSIONES FJ, S.A.**, en el Proyecto denominado “Diseño y Construcción del Camino Chiguiri Arriba – Vaquilla / Camino Chiguiri Arriba- Boca La Mina”, el cual fue contratado por el Consorcio Inversiones FJ – Macasa – DCINC; no obstante lo anterior, consta aportada certificación del Ministerio de Obras Públicas en la cual se indica que la empresa **INVERSIONES FJ, S.A.** suscribió el contrato para el “Diseño y Construcción del Camino Chiguiri Arriba – Vaquilla / Camino Chiguiri Arriba- Boca La Mina”, el cual fue culminado el día 21 de diciembre de 2021.

Que en este estado de la motivación y en atención a los señalamientos de presunta falsedad vertidos por el Accionante, esta Dirección considera oportuno aclarar que, el porcentaje de participación dentro de un consorcio, no determina de forma concluyente cuál de sus miembros fue el encargado de ejecutar materialmente, todo o parte del proyecto de construcción, toda vez que, al existir una responsabilidad solidaria entre sus miembros, cualquier de ellos puede dar cumplimiento a las obligaciones que surgen ante la Entidad Licitante. Aunado a lo anterior, la certificación aludida en párrafos superiores, constituye un documento público emitido por el Secretario General del Ministerio de Obras Públicas (Entidad Licitante), en el ejercicio de sus atribuciones legales y estando dicho documento revestido de la presunción de legalidad (*iuris tantum*) inherente a todo documento público, el cual da fe de las certificaciones que en ellos haga el funcionario que la haya emitido.

Que toda investigación por presunta falsedad de información, corresponde realizarla única y exclusivamente a la Entidad Licitante, con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 9 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020. La documentación en relación a la cual el Accionante formula un señalamiento de falsedad, ha sido emitida por la propia Entidad Licitante; por tanto, es menester de esta Dirección señalar que las certificaciones emitidas por los servidores públicos, están revestidas del Principio de Presunción de Legalidad, al ser un documento público, el cual de acuerdo con el Artículo 834 del Código Judicial, es aquel otorgado por los funcionarios que ejercen un cargo por autoridad pública, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones. De igual forma, en lo que respecta al punto sometido a nuestra consideración, importa tener en consideración lo dispuesto en el Artículo 836 del Código Judicial en cuanto a que **“los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las certificaciones que en ellos haga el servidor público que los expidió”**.

Que en el caso que nos ocupa, se advierte que quien reclama, no aporta elementos de juicio suficientes que apoyen sus señalamientos y que permitan establecer, al menos de forma indiciaria, que el documento o certificación emitido por el Secretario General del Ministerio de Obras Públicas, adolece de falsedad documental, lo cual es un presupuesto necesario para activar la facultad investigativa que le compete ejercer a la Entidad Licitante, si ello resulta procedente.

Que al remitirnos a la exigencia contenida en el criterio de evaluación bajo análisis, contenido en el punto 11.2.1 de las Condiciones Especiales (página 33 del [Pliego de Cargos Adjunto](#)), se observa que este indica que **“de haber sido el proponente subcontratista,**

debe aportar la certificación de haber realizado como mínimo el 50% de los trabajos del contrato que utiliza como experiencia en su propuesta y adjuntar prueba de los trabajos, con copia de la subcontratación del proyecto, para estos casos, siempre y cuando cumpla con los requisitos especificados de experiencia, definidos en el cuadro de ponderación”.

Que en el caso que nos ocupa, la experiencia de la empresa **INVERSIONES FJ, S.A.** en el “Diseño y Construcción del Camino Chiguiri Arriba – Vaquilla / Camino Chiguiri Arriba- Boca La Mina”, fue en calidad de miembro del Consorcio **INVERSIONES FJ – MACASA – DESARROLLO CIVILES, INC.** y no como sub-contratista del mismo; por tanto, no resulta aplicable la condición prevista en el criterio de evaluación, en cuanto a que la ejecución en la experiencia debió haber sido como mínimo, del 50% de los trabajos del contrato utilizado como experiencia; por tanto, lo actuado por la Comisión, al aplicar el criterio de evaluación relativo a experiencia, se ajusta al Pliego de Cargos.

Que en el hecho cuarto de su escrito, el Accionante asevera que la experiencia aportada por el **CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INVERSIONES FJ, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)** no consta que hayan ejecutado proyectos similares a los del proyecto que constituye el objeto contractual del Acto Público, cuyo monto es de **CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS DOS MIL QUINIENTOS SETENTA BALBOAS CON 20/100 (B/.46,402,570.20).**

Que de acuerdo con el criterio de evaluación relativo a la experiencia, contenido en el punto 11.2.1 de las Condiciones Especiales (página 33 del [Pliego de Cargos Adjunto](#)), exige que los proyectos que se aporten como experiencia, sean similares al proyecto que se licita. A continuación, se cita el criterio de evaluación:

11.2.1. EXPERIENCIA DE LA EMPRESA

Deben incorporarse los documentos demostrativos de la experiencia de la empresa, en la ejecución de Proyectos Similares al que se licita. En caso de que el Proponente se presente en Consorcio o Asociación Accidental, tiene que presentar la experiencia de cada uno de los miembros del Consorcio o de la Asociación Accidental que aportan experiencia, y podrán combinar sus referencias en el mismo formulario. Las referencias así presentadas, tendrán la misma validez que las de un proponente individual. Todo proyecto similar que se presente y refleje cantidades o especificaciones que no se ajusten a los criterios indicados en la siguiente sección, no será considerado.

La experiencia de la empresa se evaluará en función de sus proyectos ejecutados (con Acta de Aceptación Final o Acta de Recibo Sustancial), con características iguales o superiores a las descritas en el cuadro anterior, en proyectos similares a los de esta licitación.

...

Que al revisar el criterio de evaluación, se observa que este no establece que el monto o valor económico define únicamente, si se trata o no de obras o proyectos similares al que se licita a través del Acto Público No. [2022-0-09-0-04-LV-008004](#). Así las cosas, el criterio de evaluación exige una valoración amplia por parte de la Comisión, el cual es el ente encargado de dictaminar si las cantidades o especificaciones se ajustan a los criterios expresados en el punto 11.2.1, para ser considerados en cuanto al otorgamiento de los puntajes, según la metodología de ponderación.

Que el monto o valor monetario de la obra, no es el único factor que interviene al momento en que la Comisión determina si las obras aportadas como experiencia, son o no similares al proyecto que constituye el objeto contractual del presente Acto Público. En contraste, distinto sería si el Pliego de Cargos exigiera un monto mínimo de las obras que constituyen experiencia, lo cual no ocurre en el caso que nos ocupa; por tanto, estima esta Dirección que el procedimiento realizado por la Comisión, al aplicar el criterio de evaluación del Pliego de Cargos, se ajusta a la Ley de Contrataciones Públicas.

Que en su escrito, el Accionante objeta la evaluación llevada a cabo por la Comisión, en cuanto al recurso humano propuesto por el **CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INVERSIONES FJ, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)**, específicamente el Gerente de Proyectos y el Ingeniero Superintendente, al señalar que no cuentan con experiencia en construcción de puentes vehiculares.

Que dentro de la propuesta del **CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INVERSIONES FJ, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)**, se propone para el cargo de Gerente de Proyecto al Ingeniero, al Ingeniero Ramón Alberto Canalías Santos y para el cargo de Superintendente de Proyectos, al Ingeniero Edgardo José Bonillas Gorgas, detallando la experiencia correspondiente de cada uno (Cfr. Archivo pdf denominado "[29. Experiencia Recurso Humano.pdf](#)"), sin que se indique que los proyectos detallados, hayan involucrado la administración de la construcción y/o rehabilitación de puentes; sin embargo, es menester de esta Dirección señalar que el Pliego de Cargos, brinda dos opciones para acreditar la experiencia del Gerente de Proyecto, en proyectos cuya totalidad sea de Diez Millones de Balboas o más:

- A) Administración de la construcción y/o rehabilitación de carreteras o;
- B) Administración de la construcción y/o rehabilitación de caminos pavimentado y puentes

RECURSO HUMANO	CUMPLE	CUMPLE PARCIALMENTE	NO CUMPLE
	PUNTOS	PUNTOS	PUNTOS
GERENTE DE PROYECTO			
Con tres (3) años de experiencia en la administración de la construcción y/o rehabilitación de carreteras o caminos pavimentados y puentes, con:			
(a) Uno (1) a tres (3) proyectos cuya totalidad sea igual o mayor de Diez (10) Millones de Balboas	4		
(b) Uno (1) a tres (3) proyectos cuya totalidad sea de Cinco (5) Millones a menos de Diez (10) Millones de Balboas		2	

Que de acuerdo a las condiciones y exigencias del Criterio de Evaluación (punto 11.2.2. Recurso Humano, página 34 del [Pliego de Cargos Adjunto](#)), se deduce que no es un requisito ponderable que la experiencia de los profesionales propuestos incluya obligatoriamente, la ejecución de puentes vehiculares, puesto que esta brinda además, la alternativa de acreditar experiencia en "*administración de la construcción y/o rehabilitación de **carreteras***"; por tanto, lo actuado por la Comisión, al aplicar el criterio de evaluación relativo a experiencia del recurso humano, se ajusta al Pliego de Cargos.

Que en el reclamo quinto de su escrito, el Accionante señala que el Anteproyecto de Diseño presentado por el **CONSORCIO BOQUERÓN (conformado por las empresas INVERSIONES FJ, S.A. e INGENIERÍA PC, S.A.)** para el Camino Boquerón – San Pablo Viejo, incumple lo exigido en el Pliego de Cargos debido a que "... a) *No presentan las dimensiones de los tubos*; b) *No presentan la ubicación de todos los tubos en planta y perfil*; c) *No se observa la descripción de las posibles afectaciones públicas y privadas*".

Que el criterio de evaluación denominado "Anteproyecto de Diseño del Camino Boquerón – San Pablo Viejo" (punto 11.2.6. de las Condiciones Especiales, página 38 y siguientes del [Pliego de Cargos Adjunto](#)), exige "*presentar un cuadro o tabla con estaciones aproximadas, mostrando los puntos en donde se prevé la necesidad de colocar tubos transversales*", así como "*la ubicación de las fundaciones en planta y perfil de la selección del tipo de fundación que se defina, asumiendo con su propuesta toda la responsabilidad de dicho anteproyecto y de los parámetros utilizados para el mismo*" y "*una descripción detallada de las posibles afectaciones públicas y privadas que se presentarán de acuerdo al desarrollo de sus secciones típicas y conceptuales de la obra*".

Que a juicio de esta Dirección, corresponde a la Comisión Evaluadora aplicar el criterio de ponderación relativo al Anteproyecto de Diseño del Camino Boquerón – San Pablo Viejo, al ser esto una materia de índole técnico, la cual requiere una valoración y experticia que solo poseen los miembros de la Comisión. Vale señalar que los Comisionados son responsables por sus dictámenes, al momento de aplicar los criterios de evaluación que establece el Pliego de Cargos, de acuerdo con el Principio de Responsabilidad e Inhabilidades de los Servidores Públicos. Esta Dirección no es competente para valorar aspectos de naturaleza técnica de la propuesta, ni para determinar si existe o no presente en el Anteproyecto de Diseño, un elemento exigido en el Pliego de Cargos; por tanto, estima esta Dirección que lo actuado por la Comisión se ajusta al Pliego de Cargos y la Ley de Contrataciones Públicas.

Que a través de su escrito, el Accionante formula objeciones a la verificación realizada por la Comisión, en relación al proponente **CONSORCIO BOQUERÓN** (conformado por las empresas **CONSTRUCTORA RODSA, S.A.** e **INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A.**), las cuales procedemos a dilucidar a continuación. Veamos:

Que como primer punto, el Accionante señala que el Desglose de Precios aportado por el **CONSORCIO BOQUERÓN** (conformado por las empresas **CONSTRUCTORA RODSA, S.A.** e **INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A.**), no cumple con el [punto 1 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico](#), toda vez que incluye la palabra "financiamiento" dentro del formulario respectivo, cuando esta fue eliminada a través de la Adenda No. 1 al Pliego de Cargos.

Que al revisar el Formulario de [Desglose de Precios](#) aportado por el **CONSORCIO BOQUERÓN** (conformado por las empresas **CONSTRUCTORA RODSA, S.A.** e **INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A.**), se observa que este incluye la palabra "Financiamiento", cuando el Formulario de Desglose de precios no la incluye, según fue modificado por la Adenda No. 1 al Pliego de Cargos.

Que de acuerdo con el Principio de Eficacia que rige en materia de Contrataciones Públicas, los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados (Cfr. Artículo 29 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020).

Que si bien, el citado consorcio no eliminó la palabra financiamiento del Formulario de Desglose de Precios aportado, aprecia este Despacho que el objeto de la contratación, incluye dicho rubro (financiamiento), además del diseño, construcción y rehabilitación, por tratarse de una obra contratada bajo la modalidad "Llave en Mano", la cual se encuentra regulada en el Artículo 118 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. En este sentido, consta aportado el Formulario 4.3 de Costo de Financiamiento, el cual, de acuerdo con el modelo que brinda el Pliego de Cargos, señala que el costo de financiamiento forma parte de la Propuesta. Lo anterior nos permite afirmar que el formalismo de no atenerse literalmente a un formulario, no desvirtúa su contenido ni afecta su validez, de acuerdo con el Principio de Eficacia; por tanto, atendiendo a la modalidad de contratación elegida por la Entidad Licitante, el financiamiento forma parte de la propuesta, sujeto a los términos y condiciones que contiene la "no objeción" dada por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Nota No. MEF-2021-44155 de 29 de julio de 2021. A juicio de esta Dirección, la verificación llevada a cabo por la Comisión, se ajusta al Pliego de Cargos.

Que como segundo punto, el Accionante objeta el acuerdo consorcio presentado por el **CONSORCIO BOQUERÓN** (conformado por las empresas **CONSTRUCTORA RODSA, S.A.** e **INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A.**), al señala que el mismo no cumple con lo exigido en el Artículo 5 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, ya que no indica cuál de las empresas asumirán las responsabilidades fiscales, civiles y laborales del consorcio.

Que al revisar el contenido del [punto 4 de "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico](#), se observa que este exige que el acuerdo de consorcio haya sido elaborado conforme al Formulario 1.4 del Pliego de Cargos Adjunto y el referido formulario, no establece exigencia alguna relativa a la inclusión de las condiciones básicas y mínimas tendientes a establecer la parte o las partes que asumirán las responsabilidades fiscales, laborales, civiles o de cualquier otra naturaleza que surjan.

Que si bien, no se detallan expresamente en el acuerdo de consorcio, las empresas que asumirán las responsabilidades fiscales, laborales y civiles, no es menos cierto que existe una responsabilidad solidaria entre todos sus miembros para la presentación de la propuesta de forma conjunta y la adjudicación, celebración y ejecución del contrato.

Que atendiendo a la naturaleza jurídica de la figura de consorcio, la responsabilidad que se genera para sus miembros presenta un carácter indiscutiblemente solidario en el ámbito fiscal, laboral y civil, por cuenta de las relaciones jurídicas que se establezcan; por tanto y desde la perspectiva de la Contratación Pública, la no determinación en el acuerdo de consorcio de las empresas que asumirán dichas obligaciones, no constituye una causal que genere la descalificación de un proponente, teniendo en consideración que este requerimiento no se encuentra previsto en el requisito. En opinión de esta Dirección, la verificación llevada a cabo por la Comisión, se ajusta al Pliego de Cargos, siendo lo procedente confirmar lo actuado.

Que por otra parte, el Accionante señala que los planos del Anteproyecto de Diseño presentado por el **CONSORCIO BOQUERÓN** (conformado por las empresas **CONSTRUCTORA RODSA, S.A.** e **INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A.**) para el Camino Boquerón – San Pablo Viejo, presentan errores debido a que "... a) *No desarrollan la geometría vertical ni horizontal; b) No se presentan los drenajes propuestos en planta y perfil ni el cuadro resumen de drenaje; c) No se especifica la señalización horizontal, ni se describen las afectaciones públicas y privadas que se darán en la construcción*".

Que el criterio de evaluación denominado "Anteproyecto de Diseño del Camino Boquerón – San Pablo Viejo" (punto 11.2.6. de las Condiciones Especiales, página 38 y siguientes del [Pliego de Cargos Adjunto](#)), exige la "*presentación satisfactoria de los planos, en donde se muestre la geometría vertical y horizontal, en base a la topografía que debe realizar el Proponente, para la construcción del camino, incluyendo los drenajes propuestos y entregando un estimado de volumen del movimiento de tierra a realizar*", así como una "*descripción detallada de las posibles afectaciones públicas y privadas que se presentarán de acuerdo al desarrollo de sus secciones típicas y conceptuales de la obra*".

Que a juicio de esta Dirección, corresponde a la Comisión Evaluadora aplicar el criterio de ponderación relativo al Anteproyecto de Diseño del Camino Boquerón – San Pablo Viejo, al ser esto una materia de índole técnico, la cual requiere una valoración y experticia que solo poseen los miembros de la Comisión. Vale señalar que los Comisionados son responsables por sus dictámenes, al momento de aplicar los criterios de evaluación que establece el Pliego de Cargos, de acuerdo con el Principio de Responsabilidad e Inhabilidades de los Servidores Públicos. Esta Dirección no es competente para valorar aspectos de naturaleza técnica de la propuesta, ni para determinar si existe o no presente en el Anteproyecto de Diseño, un elemento exigido en el Pliego de Cargos; por tanto, estima esta Dirección que lo actuado por la Comisión se ajusta al Pliego de Cargos y la Ley de Contrataciones Públicas.

Que en lo atinente a la idoneidad de los miembros de la Comisión Evaluadora, el Accionante sostiene que estos no son profesionales idóneos en el objeto de la contratación y que la Resolución No. DIAC-UAL-22-2022 de 23 de febrero de 2022, emitida por el Representante Legal de la Entidad Licitante, no establece la profesión e idoneidad de los comisionados y solo detalla el nombre y cédula de los mismos. Adicionalmente, señala el Accionante que los comisionados no tienen la experiencia ni la idoneidad en el objeto de la contratación y

AS

B

que la profesión de dos miembros de la comisión no está registrada con idoneidad para la labor encomendada.

Que es responsabilidad de la Entidad Licitante designar a los miembros de la Comisión, para lo cual debe tener en consideración el objeto de la contratación y la idoneidad y experticia de los comisionados, para aplicar los criterios de evaluación establecidos en el Pliego de Cargos. Corresponde a la Entidad Licitante designar a los miembros de la comisión, siendo su responsabilidad escoger las profesiones que tengan el perfil adecuado para realizar la labor de comisionados y valorar las propuestas.

Que en el caso que nos ocupa y de acuerdo con la base de datos de comisionados que administra esta Dirección, los profesionales designados que no pertenecen a la Entidad Licitante, cuentan con carreras de Auditoría (Lic. Jennyffer Castillo) y Derecho (Lic. Alexander Rojas Figueroa); en lo que respecta a la comisionada designada por la Entidad Licitante, Noris Touliver, esta posee el título de Arquitecta. No corresponde a esta Dirección valorar los alcances de la experticia profesional de un comisionado, en un área específica de conocimiento, toda vez que es responsabilidad de la Entidad Licitante designar a los profesionales idóneos en el objeto de la contratación.

Que en este estado de la motivación, consideramos propicio señalar que todas las actuaciones de la Entidad Licitante, incluyendo la designación de los comisionados, se llevan a cabo en el contexto del Principio de Responsabilidad e Inhabilidades de los Servidores Públicos, el cual exige que todas sus actuaciones se ajusten al ordenamiento jurídico, procuren el cumplimiento de los fines de la contratación y la obtención del mayor beneficio para el Estado y el interés público.

Que considera oportuno esta Dirección, citar lo dispuesto en el Artículo 127 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, en cuanto a que “**los profesionales incluidos en el listado proporcionado por el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, se presumen idóneos en el objeto de la contratación**, salvo prueba en contrario” (la negrita y el subrayado es nuestro).

Que si bien, la Resolución Ministerial No. DIAC-UAL-22-2022 de 23 de febrero de 2022, no indica la profesión y número de idoneidad de los comisionados designados, esto no constituye una exigencia prevista en el Artículo 68 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; ésta disposición requiere que sea tomado en consideración, para la conformación de la comisión, la profesión, especialidad y años de experiencia del servidor público elegido para realizar la labor de comisionado, mas no establece como un requisito *sine qua non*, expresar la profesión y el número de idoneidad. El hecho que no se detalle la profesión, no implica que los comisionados no son idóneos, toda vez que están amparados en la presunción *irus tantum* que establece el Artículo 127 citado *Ut Supra*. A juicio de esta Dirección, lo actuado por la Entidad Licitante se ajusta a la Ley de Contrataciones Públicas.

Que en el apartado octavo de su escrito, el Accionante sostiene que la Comisión Evaluadora se excedió en el término con que contaba para presentar su Informe y que solicitó una prórroga para su presentación, la cual fue otorgada por la Entidad Licitante, hasta el 31 de marzo de 2022. De igual forma, sostiene el Accionante, que el Informe de Evaluación fue publicado de manera extemporánea, lo que a su juicio, implica violación del término en que se debió publicar dicho Informe, en el portal electrónico “PanamaCompra”.

Que de acuerdo con las constancias que reposan en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, la Comisión fue instalada el día 10 de marzo de 2022, por lo que contaba con un término de 10 hábiles para emitir el informe, el cual vencía el día 24 de marzo de 2022, fecha en la cual se solicitó a la Entidad Licitante una prórroga de 5 días hábiles, los cuales vencían el día 31 de marzo de 2022; no obstante, el Informe de Comisión Evaluadora fue emitido y entregado a la Entidad Licitante, el día 6 de abril de 2022. Lo anterior, nos permite hacer un llamado de atención los miembros de la Comisión Evaluadora, a efectos que, en ocasiones futuras, den cumplimiento a los términos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas para la emisión de los informes de Comisión.

Que en relación al reparo formulado por el Accionante, al afirmar que se han violado los principios que rigen las Contrataciones Públicas en razón del transcurso de 9 días hábiles, entre la emisión del Informe y su publicación, es menester de esta Dirección señalar que el Artículo 69 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, establece la facultad que le asiste a la Entidad Licitante, de modificar o anular total o parcialmente el Informe, una vez es recibido por la Entidad Licitante.

Que en el caso que nos ocupa, se aprecia que la Entidad Licitante publicó de forma tardía, el Nuevo Informe de la Comisión Evaluadora, es decir, nueve (9) días hábiles después de haberse emitido. Lo anterior, contraviene los Principios de debido proceso, transparencia y publicidad que rigen los Actos Públicos y a nuestro juicio, constituye un plazo de tiempo considerablemente extendido; por consiguiente, el procedimiento llevado a cabo por la Entidad Licitante no se ajusta a la Ley de Contrataciones Públicas y los principios que la rigen; razón por la cual, la situación expuesta amerita un llamado de atención a la Entidad con el fin de que el próximas actuaciones se ajuste a los términos dispuestos en la Ley.

2. Acción de Reclamo presentada por **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA, S.A.:**

Que el Accionante en el libelo de la Acción de Reclamo, objeta el análisis que realizó la Comisión Evaluadora al documento aportado por el proponente **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA** para cumplir con el requisito Obligatorio de la Carta de Referencia Bancaria, determinando que *“La Carta aportada hace referencia a la empresa Constructora Santa Fe Limitada, Sucursal Nicaragua, la cual no corresponde a la empresa proponente que es Constructora Santa Fe Limitada”*, razón por la que el Accionante alega que el proponente **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA** es una sociedad anónima constituida bajo las leyes de la República de Costa Rica y mantiene sucursales en otros países como es el caso de Panamá y Nicaragua.

Que previo al análisis de los hechos que sustenta la Acción de Reclamo, resulta oportuno mencionar lo que señala el Artículo 174 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, al establecer que *“...la inscripción en el Registro de Proponentes se acreditará en el acto público con la aportación del certificado de proponentes que expida la Dirección General de Contrataciones Públicas”*. Por otra parte, el Artículo 272 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020 establece que *“la inscripción en el Registro de Proponentes será verificada, por las entidades contratantes en el acto público, a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”*.

Que de lo expuesto, se hace necesario entonces referirnos a la figura del Proponente y su participación dentro del acto de selección de contratista, el cual debe contar en primera instancia con un Certificado de Registro de Proponente, en este sentido para todos los efectos legales, se entiende por proponente cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que participa y presente una oferta en un acto de selección de contratista. En el caso que nos ocupa el proponente **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA**, presentó en su propuesta el Certificado de existencia del Proponente (Certificado de Registro Público de Panamá) a nombre de la **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA** sociedad extranjera constituida conforme las leyes de la República de Costa Rica, debidamente inscrita en la República de Panamá según consta en los [documentos aportados en su propuesta](#).

Que al análisis del Pliego de Cargos electrónico, es pertinente estimar lo solicitado por la Entidad Licitante sobre la Información que debía proporcionar el Proponente a través de la Carta de Referencia Bancaria y la forma en la cual los detalles de los productos bancarios debían ser presentados a fin de cumplir con lo dispuesto en el [Punto N°8 de “Otros Requisitos” del pliego de cargos electrónico](#) en concordancia con el Punto 10.22 de las Condiciones Especiales del pliego de cargos adjunto del cual vemos su contexto a continuación:

8	<p>Carta de Referencia Bancaria.</p> <p>De una entidad financiera, que certifique que el Proponente cuenta con un saldo promedio, en los últimos tres (3) meses, de seis (6) cifras bajas, y tiene un saldo actual de seis (6) cifras bajas o líneas de crédito por el mismo monto. En caso de que la misma sea emitida por un banco que opere fuera del territorio nacional, se debe aportar la Carta de Referencia Bancaria emitida por un banco del país de origen, así como una carta de una institución homóloga a la Superintendencia de Bancos de la República de Panamá, del país de origen, en donde se certifique que el banco es reconocido para operar como tal.</p> <p>La Carta de Referencia Bancaria debe venir con toda la información solicitada, de acuerdo a los requisitos que se establecen en el Formulario 4.1, si no puede tener la misma redacción establecida (SÓLO PARA BANCOS QUE OPEREN FUERA DEL TERRITORIO NACIONAL).</p> <p>Este documento debe estar legalizado, de acuerdo a lo establecido en la cláusula 37, AUTENTICACIÓN Y LEGALIZACIÓN DE DOCUMENTOS, de las presentes Condiciones Especiales.</p> <p>En caso de que el Proponente se presente en Consorcio o Asociación Accidental, uno de los integrantes del Consorcio o de la Asociación Accidental, deberá cumplir con dicho requisito. En caso de que la Carta de Referencia sea emitida por un Banco local, deberá venir acompañada de la certificación de la Superintendencia de Bancos, de la República de Panamá.</p> <p>Esta Carta de Referencia Bancaria, deberá ajustarse al Formulario N°4.1, modelo incluido en el Capítulo IV (MODELOS, FORMULARIOS E INSTRUCTIVOS), del Pliego de Cargos adjunto.</p>	Sí
---	---	----

Que observamos en el archivo denominado [A24 CARTA REFERENCIA BANCARIA.pdf](#) del proponente **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA**, que este aportó en su propuesta una Carta de Referencia Bancaria emitida por la entidad bancaria Banco LAFISE (BANCENTRO) sucursal Nicaragua en la que certifica que la empresa **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA, SUCURSAL NICARAGUA** es su cliente desde el 12/2/1999 y se detalla que mantienen 6 cuentas corrientes que moviliza un saldo promedio en los últimos 3 meses de 7 cifras medias y mantienen un saldo promedio actual de 7 cifras bajas. Al respecto, el requisito obligatorio exige taxativamente que la certificación debe ser aportada por el proponente. Esto constituye un requisito que debe ser atendido por todos los proponentes siendo la excepción la presentación de la propuesta bajo la figura del Consorcio o Asociación Accidental requisito que permite que cualquiera de sus integrantes cumplan con la exigencia, sin embargo para las empresas afiliadas o filiales de una casa matriz no se aplica esta condición. Que en base a lo explicado, considera esta Dirección que el procedimiento de verificación realizado por la Comisión, se ajusta a lo dispuesto en el Pliego de Cargos y la Ley de Contrataciones Públicas.

Que una vez examinados los hechos expuestos en las Acciones de Reclamo y siendo confrontados con el expediente electrónico del Acto Público, el Pliego de Cargos Adjunto y Electrónico, así como el Informe emitido por la Comisión Evaluadora, estima esta Dirección que lo procedente es **CONFIRMAR** lo actuado por la Entidad Licitante y la Comisión Evaluadora, a través de su Informe de fecha 6 de abril de 2022, publicado el día 22 de abril de 2022, dentro del Acto Público N° [2022-0-09-0-04-LV-008004](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: “**DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, REHABILITACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE CALLES Y CAMINOS DEL DISTRITO DE BOQUERÓN**”, con un precio de referencia de **CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS DOS MIL QUINIENTOS SETENTA BALBOAS CON 20/100 CENTAVOS(B/. 46,402,570.20)**.

Que en mérito de las consideraciones antes expuestas, el Director General de la Dirección General de Contrataciones Públicas,

RESUELVE:

PRIMERO: **CONFIRMAR** lo actuado por la Entidad Licitante y la Comisión Evaluadora, a través de su Informe, publicado el día 22 de abril de 2022, dentro del Acto Público N° [2022-0-09-0-04-LV-008004](#), convocado por el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, bajo la descripción: “**DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, REHABILITACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE CALLES Y CAMINOS DEL DISTRITO DE BOQUERÓN**”, con un precio de referencia de

CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS DOS MIL QUINIENTOS SETENTA BALBOAS CON 20/100 CENTAVOS(B/. 46,402,570.20).

SEGUNDO: LEVANTAR la suspensión del Acto Público N° [2022-0-09-0-04-LV-008004](#).

TERCERO: ORDENAR el archivo de las Acciones de Reclamo interpuestas por **CONSTRUCTORA SANTA FE LIMITADA** y **BAGATRAC, S.A.**, dentro del Acto Público N° [2022-0-09-0-04-LV-008004](#).

CUARTO: 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 N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo 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; Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020.

Dada en la ciudad de Panamá, a los diecisiete (17) días del mes de mayo de dos mil veintidós (2022).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/YG/lbvb/ko
25/5 KO


Exp. 22244 / 22257