

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N° 711-2021
de veintiuno (21) de julio de dos mil veintiuno (2021)

EL DIRECTOR GENERAL
en uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que la licenciada **ROSA GONZÁLEZ**, mujer, panameña, mayor de edad, casada, abogada en ejercicio, con cédula de identidad personal N° 6-711-1670, con domicilio en Calle 50, Torre Credicorp Bank, Piso N°7, Corregimiento de Bella Vista, Distrito y Provincia de Panamá, República de Panamá, localizable al teléfono 210-1678, actuando en su condición de Apoderada Legal del **CONSORCIO ASOTHEL**, conformado por las empresas **ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A.**, sociedad debidamente constituida conforme a las leyes de la República de Panamá, con Registro Único de Contribuyente N° 946225-1-524816, dígito verificador 74, con oficinas ubicadas en Calle 50, Torre Credicorp Bank, Piso N°7, Corregimiento de Bella Vista, Distrito y Provincia de Panamá, República de Panamá y la empresa **THELMAR PANAMÁ S.A.**, sociedad debidamente constituida conforme a la leyes de la República de Panamá con Registro Único de Contribuyente N° 685312-1-465272, dígito verificador 30, con domicilio en Urbanización Nuevo Paitilla, Calle Bachiller 59 este, Casa Duplex 43, localizable al teléfono 263-7027, ha presentado Acción de Reclamo contra el Informe de la Comisión Evaluadora emitido dentro del Acto Público N° **2021-0-04-0-08-LV-012207**, convocado por el **MINISTERIO DE GOBIERNO** descrito como: **“PROYECTO DE REHABILITACIÓN Y MEJORAS DE EDIFICACIONES EXISTENTES, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS EDIFICACIONES EN EL CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN DOÑA CECILIA ORILLAC CHIARI”**, con un precio de referencia de **DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 41/100 (B/.2,995,587.41)**.

Que mediante Resolución N° DF-688-2021 de quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021), esta Dirección resolvió admitir la Acción de Reclamo y ordenar la suspensión del Acto Público, al determinar que el escrito cumple 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 226 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día siete (7) de abril de dos mil veintiuno (2021), la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, el Aviso de Convocatoria del Acto Público, fijando como fecha para el Acto de Presentación y Apertura de Propuestas, el día catorce (14) de mayo de dos mil veintiuno (2021). En el registro electrónico del Acto Público, consta publicada Acta de la Reunión Previa y Homologación llevada a cabo el día quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021), así como dos (2) adendas al Pliego de Cargos.

Que al Acto de Presentación y Apertura de Propuestas, concurrieron en calidad de Proponentes, las siguientes empresas:

Empresa	Propuesta
Ingeniería y Arquitectura Aplicada, S.A.	B/. 2,993,830.63
Dirección de Obras S.A.	B/. 3,001,001.00
Consortio Ashothel	B/. 3,029,664.46

Que el día veintiocho (28) mayo de dos mil veintiuno (2021) la Entidad Licitante publicó el Informe de la Comisión Evaluadora, junto con la Resolución No. FD-009-2021 de 30 de

abril de 2021 que designa a los Comisionados y el Acta de Instalación de la Comisión Evaluadora. En su Informe, la Comisión determinó que ninguno de los proponentes cumple con los requisitos y exigencias del Pliego de Cargos.

Que el día cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021) la Entidad Licitante publicó la Resolución No. 088-R-077 de esa misma fecha, por la cual se anula totalmente el informe de la Comisión Evaluadora y se solicita un nuevo análisis total de la propuestas presentadas mediante una Nueva Comisión y la realización de un nuevo Informe de Evaluación.

Que el día diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021) la Entidad Licitante publica, junto con la Resolución que nombra a los miembros de la nueva Comisión Evaluadora, un nuevo informe de evaluación, en el cual la Comisión determina que los proponentes **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.** y **CONSORCIO ASOTHEL** cumplen con todos los requisitos y exigencias del Pliego de Cargos, razón por la cual avanzaron a la fase de evaluación de propuestas, obteniendo los siguientes puntajes: **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.** 98 puntos y **CONSORCIO ASOTHEL** 88.62 puntos.

Que el día 24 de junio de 2021, la Entidad Licitante publica la Resolución No. 117-R-095 de esa misma fecha, por la cual se ordena la anulación parcial del Informe de la Comisión Evaluadora y se solicita un nuevo análisis de las propuestas presentadas, a través de la misma Comisión Evaluadora.

Que el día cinco (5) de julio de dos mil veintiuno (2021) la Entidad Licitante publicó el Informe Parcial de la Comisión Evaluadora, en el cual se determinó que los proponentes **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.** y **CONSORCIO ASOTHEL** cumplen con todos los requisitos y exigencias del Pliego de Cargos, razón por la cual avanzaron a la fase de evaluación de propuestas, obteniendo los siguientes puntajes:

- 1- **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.** 98 puntos
- 2- **CONSORCIO ASOTHEL** 88.62 puntos.

Que el día ocho (8) de julio de dos mil veintiuno (2021) se publicaron las observaciones presentadas al referido Informe de Evaluación, por parte de las empresas **INGENIERÍA Y ARQUITECTURA APLICADA, S.A.** y **CONSORCIO ASOTHEL** donde manifiestan su disconformidad en relación al dictamen de la Comisión.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE RECLAMO

Que en su escrito, el Accionante solicita a esta Dirección se anule Parcialmente el tercer informe de la Comisión Verificadora emitido dentro del Acto N° **2021-0-04-0-08-LV-012207** y se ordene la realización de un nuevo análisis parcial de las propuestas presentadas por **CONSORCIO ASOTHEL** y **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, a través de una nueva Comisión Evaluadora, ya que a su juicio, la Comisión no aplicó de manera correcta los criterios de evaluación que establece el Pliego de Cargos. Todos los hechos en que se fundamenta la Acción de Reclamo, constan publicados en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

CRITERIO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Que el Acto Público N° **2021-0-04-0-08-LV-012207**, 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 2006, ordenado por la Ley N°153 de 2020 y los Artículos 96 y siguientes del Decreto Ejecutivo N° 439 de 10 de septiembre de 2020.

Que previo al análisis de los hechos que sustentan la Acción 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 2020, por parte de la Entidad Licitante y la Comisión Evaluadora.

Que en cuanto al punto 14.5 correspondiente a la Experiencia del Proponente, dentro de la "Metodología de Evaluación y Criterios de Ponderación" del Pliego de Cargos, el Accionante alega que la Comisión no aplicó correctamente dicho criterio de evaluación, al asignarle un

puntaje de cero al **CONSORCIO ASOTHEL**, de un total de diez puntos. A juicio del Accionante, la experiencia presentada por el **CONSORCIO ASOTHEL** a través de certificaciones emitidas por clientes y actas de aceptación final de los proyectos realizados, cumple con el referido criterio de evaluación, por lo que considera se le debió asignar el puntaje máximo (10 puntos).

Que al revisar el cuadro de ponderación, se observa que el criterio de evaluación relativo a la experiencia del proponente (punto 14.5) establece lo siguiente:

14.5. EXPERIENCIA Y CAPACIDAD TÉCNICA (45 Puntos Máx.).

EXPERIENCIA DEL PROPONENTE			
CRITERIO DE EVALUACIÓN	CALIFICACIÓN	PUNTAJE	PUNTAJE MÁXIMO
Experiencia específica en estudios, diseños, desarrollo de planos y/o construcción de proyectos públicos o privados en los últimos cinco (5) años, cuyo costo sea mayor o igual al cincuenta por ciento (50%) por proyecto, del valor de referencia del objeto de la contratación. La calificación se hará en base a la presentación de al menos un (1) proyecto, para lo cual deberá acreditar su experiencia con la presentación de las actas de aceptación final por proyecto. Se consideran como referencia proyectos de cárceles, hospitales, centros educativos, centros de salud, centros comerciales, proyectos residenciales, oficinas, bibliotecas. De presentar un proveedor varias certificaciones concernientes a un mismo proyecto, se calificará solo una experiencia, y en tal caso se ponderará la experiencia de mayor valor, siempre y cuando el monto sea mayor o igual al cincuenta por ciento (50%) del valor de referencia objeto de esta contratación.	Cinco (5) proyectos o más.	10	10
	Tres (3) a Cuatro (4) proyectos.	6	
	Uno (1) a Dos (2) proyectos.	3	
	No presenta.	0	

Que en cuanto a este punto, la Comisión Evaluadora califica a la empresa como “no cumple” y motiva su conclusión en los siguientes términos: *“No cumple. No cuenta con proyectos similares a los que indica el pliego de cargos en el capítulo III punto 14.5 Experiencia del proponente”*.

Que al revisar las experiencias aportadas por el **CONSORCIO ASOTHEL**, esta Dirección ha podido constatar que en efecto, consta aportada en dicha propuesta la información que a continuación se detalla:

- Certificación de Proyecto “Estudio Diseño y Construcción del Sistema de Abastecimiento de Agua Potable del Valle de Antón, Provincia de Coclé”
- Certificación de Proyecto “Estudio, Diseño, Construcción y Operación de las obras para el mejoramiento del sistema de acueductos en las comunidades el Maraón, Altos de los Mártires, Cerro Pajal, Cerro Negro y el Rincón y la Construcción de 486 unidades sanitarias (Incluyendo 12 unidades especiales en el corregimiento del Rincón)”.
- Acta de Aceptación Final del Proyecto “Construcción de una planta de secado y almacenamiento de productos hortícolas”.
- Certificación del Proyecto “Estudio, diseño, anteproyecto y desarrollo de planos, especificaciones técnicas, construcción y equipamiento del depósito nacional de Vacunas (Biológico)”.

Que en relación al Criterio de Evaluación de la experiencia del proponente y una vez examinada la conclusión de la Comisión Evaluadora, así como las constancias que reposan en la propuesta electrónica presentada por **CONSORCIO ASOTHEL**, hemos de señalar que lo actuado por la Comisión Evaluadora se ajusta al procedimiento establecido en la Ley de Contrataciones Públicas, por cuanto que esta ha determinado el incumplimiento de una exigencia definida en el criterio de evaluación, siendo que corresponde a la Comisión realizar una valoración prolija de la documentación aportada, a efectos de determinar si la experiencia es o no similar a proyectos de “estudios, diseños, desarrollo de planos y/o construcción de proyectos públicos o privados” según lo exige el criterio de evaluación.

Que en cuanto a la experiencia solicitada en el Pliego de Cargos, vale señalar que esta no solo exige que se refiera a proyectos de cárceles, hospitales, centros educativos, centros de salud, centros comerciales, proyectos residenciales, oficinas, bibliotecas, etc., sino que deben ser similares al objeto de la contratación, aspecto este cuya determinación, según hemos señalado en líneas superiores, corresponde única y exclusivamente a la Comisión

Evaluada, por ser sus miembros, profesionales idóneos en el objeto de la contratación, facultados para emitir un dictamen razonado en cuanto al cumplimiento o no de las propuestas, basado en sus conocimientos, idoneidad y experticia profesional en la materia examinada.

Que en el caso que nos ocupa, advertimos que la Comisión ha dictaminado, en el ejercicio pleno y soberano de sus atribuciones legales y siendo responsables por su conclusión, que la experiencia aportada por el **CONSORCIO ASOTHEL** no es similar a la exigida en el Pliego de Cargos; por consiguiente, estima esta Dirección, que el procedimiento llevado a cabo por la Comisión, se ajusta a lo dispuesto en el Pliego de Cargos y la Ley de Contrataciones Públicas.

Que el segundo punto controvertido por el Accionante, guarda relación con la verificación llevada a cabo por la Comisión en relación al proponente **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, en cuanto al Punto 18 "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico, concerniente al desglose de precios. El Accionante alega que dicho formulario cambia la unidad de medida indicada en el pliego de cargos para los renglones 197, 293 y 302, así como las cantidades para los renglones 252 y 372, además de presentar inconsistencias que a su juicio, alteran el desglose de precios propuesto.

Que al revisar el requisito obligatorio (Punto 18 "Otros Requisitos" del Pliego de Cargos Electrónico), se advierte que este exigía a los proponentes presentar el desglose de precios de conformidad con el modelo de formulario del Capítulo IV del Pliego de Cargos. Al confrontar la Adenda N°2 que modificó el Pliego de Cargos, se observa que esta indica que se modifica el formulario número dos relativo al desglose de precios; sin embargo, en la referida adenda no se presenta dicho formulario modificado; es en el Pliego de Cargos Consolidado publicado el día 22 de abril de 2021, donde se presenta un formulario de desglose de precios con 374 renglones (Cfr. páginas 116-125 del Pliego de Cargos Consolidado Integrado).

Que en relación a esta circunstancia, es menester de esta Dirección señalar que las modificaciones al Pliego de Cargos se surten a través de adendas formales, siendo estas las que prevalecen frente al Pliego de Cargos Consolidado, toda vez que este último nace de aquellas, conforme lo dispone el Artículo 54 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en concordancia con el Artículo 63 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

Que en el caso que nos ocupa, esta Dirección ha podido constatar que el Desglose de Precios al cual remite el requisito obligatorio, es aquel establecido en el Pliego de Cargos original publicado el día 7 de abril de 2021 y al revisar su contenido, se advierte que este no contempla los renglones detallados por el Accionante, ni las unidades de medida y cantidades en que apoya su señalamiento, en cuanto a la propuesta de la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**; por tanto, considera esta Dirección que no le asiste la razón al Accionante, toda vez que la verificación realizada por la Comisión se ajusta al Pliego de Cargos y las Adendas que lo modifican.

Que por otra parte, se advierte que el Accionante indica que el precio total expresado en letras (Tres Millones Un mil Un Balboas con 00/100 + 7% ITBMS) dentro del Formulario de Desglose de Precios aportado por la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, no coincide con el valor consignado en números (B/. 3,001,001.00), lo cual refleja una diferencia correspondiente al 7% del precio de la oferta. Al revisar el desglose de precios presentado, ambos montos (en números y en letras) indican que el precio propuesto es de Tres Millones Un Mil Un Balboas con 00/100 (B/. 3,001,001.00), lo cual incluye el Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios (ITBMS 7%).

Que a juicio de esta Dirección, la verificación realizada por la Comisión se ajusta al Pliego de Cargos, toda vez que el requisito obligatorio (punto 18 de "Otros Requisitos") exige que *"la suma total de todos los renglones o fases, debe ser igual al precio total de la oferta"*, aspecto este que ha sido validado por la Comisión en base a las constancias que reposan en la propuesta. Por otro lado, se evidencia que el precio ofertado es B/. 3,001,001.00, lo cual coincide con el Formulario de Propuesta firmado por el Representante Legal y que se consignó en el Acta de Apertura Electrónica.

Que en cuanto al monto de ITBMS (B/. 196,327.17), advertimos que este fue debidamente calculado sobre la base de B/. 2,804,673.83 y no sobre el monto de B/. 3,001,001.00. En este sentido, somos del criterio que no existe una discrepancia entre el valor consignado en letras y en números, sino la adición de una frase que no corresponde dentro del formulario de desglose de precios (+ 7% ITBMS) y que no desvirtúa el monto total de la

propuesta, siendo lo procedente confirmar lo actuado por la Comisión Evaluadora en relación a este punto.

Que en el hecho noveno de su escrito, el Accionante sostiene que el proponente **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.** no cumple con el punto 30 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos Electrónico (Punto 11.30 del Pliego de Cargos Adjunto), relativo a las Certificaciones de Experiencia de la Empresa. En relación a este punto, el Accionante alega que dicho proponente incumple con este requisito y el criterio de evaluación, toda vez que no aportó ninguna certificación de acta de aceptación final de proyectos y que ninguno fue ejecutado dentro de los últimos cinco (5) años.

Que el punto 30 de “Otros Requisitos” del Pliego de Cargos Electrónico, exige presentar *“Certificaciones de experiencia de la empresa. El Proponente deberá presentar certificaciones emitidas por los clientes del proveedor o del fabricante o en su defecto actas de aceptación final de los proyectos que haya realizado y se deberá proporcionar información del contacto para su verificación en la evaluación a realizar. El proponente deberá presentar un mínimo de tres (3) certificaciones indicando que la empresa o consorcio ha realizado proyectos similares a esta licitación. El monto total deberá ser igual o mayor al precio de referencia del presente Acto Público. En caso de que el Proponente se presente en Consorcio o Asociación Accidental, este requisito puede ser presentado por al menos uno de los miembros del Consorcio o Asociación Accidental. (No subsanable)”*

Que el criterio de evaluación relativo a la experiencia (punto 14.5) exige que los proyectos presentados se hayan realizado en los últimos 5 años y que su costo sea igual o mayor al 50% del valor de referencia del objeto de la contratación. De igual forma, se exige la presentación de actas de aceptación final o certificaciones de proyectos.

Que al revisar las experiencias aportadas por la empresa **DIRECCIÓN DE OBRAS, S.A.**, esta Dirección ha podido constatar que en efecto constan aportados dentro de dicha propuesta, certificaciones de más de cinco proyectos ejecutados en los últimos 5 años (2016 a 2021) y cuyo costo excede del 50% del precio de referencia (Cfr. páginas 3 a 11, 23, 25 a 27, 63 del archivo pdf denominado “certificaciones de experiencia de la empresa.pdf”); por consiguiente, estima esta Dirección que el procedimiento llevado a cabo por la Comisión Evaluadora se ajusta al Pliego de Cargos y la Ley de Contrataciones Públicas.

Que una vez examinados los hechos expuestos por el Accionante y teniendo en consideración que se han evacuado todas y cada una de las etapas del procedimiento de selección de contratista que exige la Ley de Contrataciones Públicas, tratándose de una Licitación por Mejor Valor y que la Comisión Evaluadora, en el ejercicio soberano de sus atribuciones y siendo responsable por sus dictámenes, ha emitido su Informe de Evaluación, estima esta Dirección que lo procedente es **CONFIRMAR** lo actuado por la Comisión Evaluadora a través de su Informe de fecha 2 de julio de 2021, emitido dentro del Acto Público N° **2021-0-04-0-08-LV-012207**, convocado por el **MINISTERIO DE GOBIERNO** descrito como: **“PROYECTO DE REHABILITACIÓN Y MEJORAS DE EDIFICACIONES EXISTENTES, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS EDIFICACIONES EN EL CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN DOÑA CECILIA ORILLAC CHIARI”**, con un precio de referencia de **DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 41/100 (B/.2,995,587.41)**.

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 Comisión Evaluadora a través de su Informe de fecha 2 de julio de 2021, emitido dentro del Acto Público N° **2021-0-04-0-08-LV-012207**, convocado por el **MINISTERIO DE GOBIERNO** descrito como: **“PROYECTO DE REHABILITACIÓN Y MEJORAS DE EDIFICACIONES EXISTENTES, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS EDIFICACIONES EN EL CENTRO FEMENINO DE REHABILITACIÓN DOÑA CECILIA ORILLAC CHIARI”**, con un precio de referencia de **DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE BALBOAS CON 41/100 (B/. 2,995,587.41)**.

SEGUNDO: **LEVANTAR** la suspensión del Acto Público No. **2021-0-04-0-08-LV-012207**.

TERCERO: ORDENAR el archivo de las Acción de Reclamo interpuesta por **CONSORCIO ASOTHEL** dentro del Acto Público No. **2021-0-04-0-08-LV-012207**.

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente resolución no cabe recurso alguno, de acuerdo con el artículo 144 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, vigente al tiempo de la convocatoria.

QUINTO: PUBLICAR la presente Resolución en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 2, 12, 38, 53, 143 y 144 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, vigente al tiempo de la convocatoria.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintiún (21) días del mes de julio de dos mil veintiuno (2021).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/lbvb/tgtc
lbvb *tgtc*

AS

Exp. 21360