



REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

RESOLUCIÓN N°124-2023

De ocho (8) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

EL DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

En uso de sus facultades legales;

CONSIDERANDO:

Que el licenciado **HERMELINDO ORTEGA ARENA**, varón, panameño, mayor de edad, abogado en ejercicio, con oficina en el Edificio P.H. BICSA FINANCIAL CENTER, Piso 51, oficina 9, ubicado en Avenida Balboa y Calle Aquilino de la Guardia, Corregimiento de Bella Vista, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, localizable al teléfono (507) 6353-4516, actuando conforme al Poder Especial otorgado por **LUIS ALBERTO GAITAN MENDOZA**, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° 8-257-120, con domicilio en Altos de María Leticia, Calle Segunda, Casa 26, Corregimiento de Barrio Colón, Distrito de Chorrera, Provincia de Panamá, en calidad de representante legal de la empresa **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO GENERAL, S.A.**, sociedad anónima debidamente inscrita en el Folio Mercantil N°653120 (S) de la Sección Mercantil del Registro Público de Panamá, con domicilio en Edificio P.H. BICSA FINANCIAL CENTER, Piso 51, oficina 9, ubicado en Avenida Balboa y Calle Aquilino de la Guardia, Corregimiento de Bella Vista, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá localizable al teléfono (507) 203-1808, 203-1809; ha presentado Acción de Reclamo contra el Pliego de Cargos del Acto Público N° [2022-1-10-0-02-LV-486211](#) convocado por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, bajo la descripción “**ESTUDIOS, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA LA REACTIVACIÓN, FINALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA POLICLÍNICA DE AGUADULCE, DR. MANUEL DE JESÚS ROJAS**”, con un precio de referencia de **DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS OCHO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE BALBOAS CON 00/100 (B/.18,508,397.00)**.

Que mediante Resolución N°116-2023 de 6 de febrero de 2023, esta Dirección resolvió admitir la Acción de Reclamo y ordenar la suspensión del Acto Público, al determinar que esta cumple con las formalidades establecidas en los Artículos 153 y 154 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en concordancia con el Artículo 225 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020.

ANTECEDENTES DEL ACTO PÚBLICO

Que el día 15 de diciembre 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 12 de enero de 2023 y para el Acto Público de Presentación y Apertura de Propuestas, el día 13 de febrero de 2023.

Que el día 12 de enero de 2023, se llevó a cabo la Reunión Previa y Homologación de manera virtual, lo cual consta en el acta respectiva que se publicó el día 20 de enero de 2023.

Que el día 20 de enero de 2023, la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” las observaciones al pliego de cargos por parte de las empresas CMG CONSTRUCTION, PROMOTORA

AS

Y DESARROLLADORA S.A. DE C.V. (PROINFRA), PUENTES Y CALZADAS INFRAESTRUCTURAS, S.L.U. y ADMINISTRACION Y SUPERVISION DE OBRAS CIVILES, S.A.

Que el día 27 de enero de 2023, la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" las aclaraciones de la reunión previa y homologación al pliego de cargos. Ese mismo día, se publica la Adenda N°1 y el Pliego de Cargos Consolidado.

Que el día 30 de enero de 2023, la Entidad Licitante publicó en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" la Adenda N°2 y el Pliego de Cargos Consolidado. Posteriormente, el día 31 de enero de 2023 se publica la Adenda N°3 y el Pliego de Cargos Consolidado el día 2 de febrero de 2023.

Que el día 3 de febrero de 2023, la empresa **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO GENERAL, S.A.**, presentó formal Acción de Reclamo, la cual fue admitida mediante la Resolución N°116-2023 de 6 de febrero de 2023.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DE RECLAMO

Que a través de su escrito, el Accionante solicita a esta Dirección se ordene a la Entidad Licitante que elabore un pliego de cargos consolidado ya que existe una clara discrepancia entre la Plantilla Electrónica, las modificaciones contenidas en las adendas, las aclaraciones de la reunión previa y homologación y el denominado Condiciones Especiales Consolidadas. 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° [2022-1-10-0-02-LV-486211](#) 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 sustenta 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 10 de septiembre de 2020, por parte de la Entidad Licitante.

Que en el escrito de la Acción de Reclamo, advierte el Accionante que existe una discrepancia entre el Pliego de Cargos Electrónico y el Pliego de Cargos Consolidado, en lo relativo al Requisito ***Experiencia de la Empresa Proponente***.

Que resulta oportuno aclarar que en cuanto a la estructuración del Pliego de Cargos Electrónico, la Entidad Licitante en el Requisito Obligatorio/ponderable exige como mínimo la presentación de una (1) carta de experiencia, por otro lado en los **Criterios Técnicos - Experiencia de la Empresa Proponente**, concerniente a la metodología de evaluación dispuesta, se le asigna puntajes en función del criterio específico de evaluación, en cuanto a la experiencia presentada que puede ser de uno (1) o tres (3) cartas en base a un determinado porcentaje del precio de referencia del acto público.

Que el "porcentaje mínimo individual del precio de referencia" en el Pliego de Cargos Electrónico dispone que:

11	Experiencia de la Empresa Proponente El proponente deberá presentar mínimo una (1) carta de experiencia en proyectos similares, llevados a cabo en los últimos diez (10) años, que individualmente resulten en un monto mínimo del 75% del precio de referencia de este acto público, adjuntando vistas graficas del proyecto desarrollado. En caso de no aportar vistas graficas obtendrá "0" puntos.	No
----	---	----

Que el “porcentaje mínimo individual del precio de referencia” en la Metodología de ponderación en el Criterio Técnico - Experiencia de la Empresa Proponente en el Pliego de Cargos Consolidado dispone lo siguiente:

Experiencia de la Empresa Proponente		15	Experiencia de la Empresa Proponente:
Entrega de una (1) o tres (3) carta (s) de Proyecto, cumpliendo con la información solicitada y verificada, que sea entre setenta y cinco por ciento (75%) y el ochenta y ocho por ciento (88%) del precio de referencia de este acto público.	5		Presentar hasta tres (3) cartas de experiencia en obras de estudio, diseño, desarrollo de planos y construcción de similar magnitud al objeto de este acto público (escuelas, edificios comerciales, edificios residenciales, obras hospitalarias, estadios), llevados a cabo en los últimos diez (10) años, que individualmente resulten en un monto de 100% del precio de referencia de este acto público, adjuntando vistas gráficas del proyecto desarrollado. En caso de no aportar vistas gráficas obtendrá cero "0" puntos.
Entrega de una (1) o tres (3) carta (s) de Proyecto, cumpliendo con la información solicitada y verificada, que sea entre ochenta y siete por ciento (87%) y noventa y nueve por ciento (99%) del precio de referencia de este acto público.	7		En el caso que la experiencia sea de proyectos realizados en el sector público, este requisito se cumple con la presentación del acta de aceptación final o sustancial (con la obra física) 100% terminada), la cual se entregará mediante copia debidamente notariada por Notario Público y deberá estar debidamente firmada por todas las partes, incluyendo la Contraloría General de la República para las nacionales; en el caso de las extranjeras con la copia autenticada del documento oficial que se expida para hacer constar la terminación del proyecto, la cual deberá estar apostillada o legalizada a través del procedimiento consular y validados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, al ser un documento que proviene del exterior.
Entrega de una (1) o tres (3) carta (s) de Proyecto, cumpliendo con la información solicitada y verificada, que sea igual o mayor al cien por ciento (100%) del precio de referencia de este acto público.	15		En el caso de experiencia en el sector privado debe presentar carta del dueño del proyecto en donde deberán indicar lo siguiente: que el proyecto fue recibido a satisfacción, nombre, descripción, período de ejecución, ubicación, monto, días de duración del proyecto, nombre del dueño o representante legal, número de teléfonos y correo electrónico. (Según modelo adjunto). No se aceptará para acreditar la experiencia certificaciones en las que el proponente haya ejecutado el proyecto en calidad de subcontratista.

Que al revisar el Requisito Obligatorio N°11 “Experiencia de la Empresa Proponente” del Pliego de Cargos Electrónico y la Metodología de ponderación en el Criterio Técnico - Experiencia de la Empresa Proponente, se evidencia que la Entidad Licitante parte asignando puntos en función del 75% del precio de referencia que se deberá acreditar en la carta y sigue ponderando en base a porcentajes superiores al 75%, metodología que no se aparta del procedimiento por el cual se convoca el Acto Público.

Que el criterio de evaluación relativo a la experiencia de la empresa (15 puntos) establece en el cuadro de ponderación, que la asignación de puntaje se realiza en función del valor económico de la obra que se aporta como experiencia (entre 75% y 88%: 5 puntos, entre 87% y 99%: 7 puntos, igual o mayor al 100%: 15 puntos), expresando la “entrega de una (1) o tres (3) carta (s) de proyecto” para cada rango de ponderación. De acuerdo con la forma en que se ha estructurado la metodología de ponderación, no resulta relevante para efectos de asignación de puntaje, si se aportan una, dos o tres cartas de proyectos, a efectos de aplicar la metodología de ponderación, ya que la valoración económica de la experiencia en función de la exigencia ponderable (mínimo 75% del precio de referencia) se aplica de forma individual y no acumulativa.

Que al seguir con el análisis del requisito obligatorio, en contraste con el Criterio Técnico, observa esta Dirección que existe una incongruencia en cuanto al porcentaje permitido para la presentación del “Acta sustancial de la obra”, toda vez que se aprecia en la plantilla electrónica que este porcentaje no podrá ser inferior al 95% (obra física), cuando el Criterio Técnico establece que *“en el caso que la experiencia sea de proyectos realizados en el sector público, este requisito se cumple con la presentación del acta de aceptación final o sustancial (con la obra física 100% terminada)”*.

Que siguiendo con el análisis del requisito y el criterio de ponderación en cuestión, se recomienda a la Entidad Licitante homologar los proyectos similares permitidos para acreditar la experiencia en el objeto contractual, evitando evaluaciones subjetivas en las propuestas, máxime cuando un criterio de ponderación trata sobre experiencias específicas. Así las cosas, por todo lo expuesto, la Entidad Licitante deberá aplicar medidas correctivas bien al requisito obligatorio o al criterio ponderable.

15

Que por otro lado, manifiesta el Accionante que existe una incongruencia entre la cantidad de experiencia a presentar y la cantidad a evaluar en el pliego de cargos consolidado en lo que respecta a la **Experiencia Específica en Obras Hospitalarias**:

Pliego Consolidado	Pliego consolidado
Entrega de cinco (5) cartas de Proyectos cumpliendo con la información solicitada y verificada.	Presentar hasta tres (3) Proyectos de instalaciones de salud (obras hospitalarias) ejecutados y recibidos a satisfacción referentes a, diseño, desarrollo de planos y construcción. En el sector público o en el sector privado, que individualmente o sumadas entre si sean igual o mayor al precio de referencia de este Proyecto. Adjuntando vistas gráficas del proyecto desarrollado. En caso de no aportar vistas gráficas obtendrá cero (0) puntos. En el caso que la experiencia sea de proyectos realizados en el sector público, esta verificación se cumple con la documentación del estado de...

Que los Criterios Técnicos de evaluación del Capítulo II de las Condiciones Especiales del Pliego de Cargos Adjunto, en lo atinente a la **Experiencia específica en obras hospitalarias**, la Entidad Licitante ha establecido dentro de los criterios de ponderación una metodología de “hasta tres (3) cartas de proyectos”, por la cual se dispone asignar un máximo de 10 puntos, desglosados en la presentación de cartas de la siguiente manera: cinco (5) cartas con diez (10) puntos, tres (3) cartas con seis (6) puntos y dos (2) cartas con cuatro (4) puntos. Sin embargo, en el desarrollo del Criterio Técnico específico, como se ha dicho, la Entidad ha dispuesto expresamente que la ponderación de este es con un máximo de hasta tres (3) proyectos de instalaciones de salud (obras hospitalarias); por consiguiente, se deberá aplicar medidas correctivas al criterio en función de la cantidad máxima de cartas.

Que en cuanto a los Años de Experiencia de la Empresa, el Accionante manifiesta que una empresa con diez (10) años de experiencia en la actividad constructiva está plenamente calificada para desarrollar este tipo de obras, por consiguiente plantea que se establezca diez (10) años y los puntos se distribuyan de la siguiente manera:

Cinco (5) años o menos	2 punto
De seis (6) a diez (10) años	3 puntos
Diez (10) años o más	5 puntos

Que esta Dirección reconoce la facultad que le asiste a la Entidad Licitante para determinar el contenido del Pliego de Cargos, siendo responsable por sus actuaciones, al ser el ente gestor del Acto Público y para lo cual posee autonomía al momento de confeccionar el Pliego de Cargos de acuerdo a las necesidades particulares; no obstante, debemos señalar que esta autonomía no es absoluta, sino que posee limitantes y está condicionada al cumplimiento de las formalidades y exigencias que establece el Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 8 de mayo de 2020. Dicho esto, los años de experiencia en el rubro de la Construcción constituyen la garantía para demostrar el conocimiento de la actividad que se va a desarrollar en base a la complejidad del objeto de la contratación. En el caso que nos ocupa, observamos que para cada experiencia permite la participación de un número abierto de posibles proponentes, por lo que no se entiende que ha sido vulnerado el principio de igualdad, ya que debe existir equilibrio entre los requerimientos de la administración y las posibilidades de su cumplimiento por parte de los participantes dentro del acto público.

Que a través de su escrito, el Accionante advierte que se debe incluir en el pliego de cargos consolidado la aclaración publicada el día 27 de enero de 2023, en los documentos adjuntos de la reunión previa y de homologación, que fue objeto de observación, en lo relativo a la **Facturación Promedio Anual en referencia a los años que indican (2019, 2020 y 2021)**.

EL PROPONENTE DEBE PRESENTAR UNA FACTURACIÓN PROMEDIO ANUAL DE LOS AÑOS INDICADOS (2019, 2020 Y 2021), SE REFIERE A QUE EL RESULTADO DE LA SUMA DE LA FACTURACION ANUAL DE LOS AÑOS SOLICITADOS SE DEBE DIVIDIR ENTRE LA CANTIDAD DE LOS MISMOS, TRES (3).

AS

Que al revisar el Acta de la Reunión de Homologación, la empresa **ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBRAS CIVILES, S.A.**, solicitó aclaraciones en cuanto a la metodología de ponderación en los criterios financieros/Estados Financieros, Facturación Promedio Anual en referencia a los años que indican (2019, 2020 y 2021).

Pregunta: en cuanto a la Metodología de Ponderación en los Criterios Financieros/ Estados Financieros, Facturación Promedio Anual en referencia a los años que indican (2019, 2020 y 2021) solicitamos aclaración a este punto.

Respuesta: se evaluará su observación.

Que la Entidad Licitante el día 27 de enero de 2023, publicó las aclaraciones a la Reunión previa de Homologación, celebrada el día 12 de enero de 2023.



		Respuesta y/o aclaración	
4	En cuanto a la Metodología de Ponderación en los Criterios Financieros/ Estados Financieros, Facturación Promedio Anual en referencia a los años que indican (2019, 2020 y 2021) solicitamos aclaración a este punto	EL PROPONENTE DEBE PRESENTAR UNA FACTURACIÓN PROMEDIO ANUAL DE LOS AÑOS INDICADOS (2019, 2020 Y 2021), SE REFIERE A QUE EL RESULTADO DE LA SUMA DE LA FACTURACIÓN ANUAL DE LOS AÑOS SOLICITADOS SE DEBE DIVIDIR ENTRE LA CANTIDAD DE LOS MISMOS, TRES (3)	CAPÍTULO II CONDICIONES ESPECIALES

Que expuesto lo anterior, es menester de esta Dirección advertir que lo señalado por el Accionante corresponde a una aclaración realizada por la Entidad hacia una pregunta formulada en la Reunión Previa y de Homologación, dicha aclaración no conlleva cambios al criterio; por lo cual, el Accionante no ha expuesto elementos de juicio que lleven a este Despacho a determinar que el criterio financiero no es una regla justa, clara y completa. Así las cosas, no le asiste la razón al Accionante en cuanto a este punto.

Que una vez examinados los hechos expuestos por el Accionante y siendo confrontados con el Pliego de Cargos Electrónico y Adjunto, estima esta Dirección que lo procedente es ordenar la inmediata **SUSPENSIÓN** del Acto Público N° [2022-1-10-0-02-LV-486211](#) convocado por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, bajo la descripción **“ESTUDIOS, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA LA REACTIVACIÓN, FINALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA POLICLÍNICA DE AGUADULCE, DR. MANUEL DE JESÚS ROJAS”**, con un precio de referencia de **Dieciocho Millones Quinientos Ocho Mil Trescientos Noventa y Siete Balboas con 00/100 (B/.18,508,397.00)**, así como la **APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS**, en cuanto al Requisito Obligatorio N°11 del Pliego de Cargos Electrónico, así como también en la Metodología de ponderación en el Criterio Técnico relativo a la **Experiencia de la Empresa Proponente y Experiencia específica en Obras Hospitalarias**, en atención a las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

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

RESUELVE:

PRIMERO: **ORDENAR** la suspensión del Acto Público N° [2022-1-10-0-02-LV-486211](#) convocado por la **CAJA DE SEGURO SOCIAL**, bajo la descripción **“ESTUDIOS, DISEÑO, PLANOS FINALES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA LA REACTIVACIÓN, FINALIZACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA POLICLÍNICA DE AGUADULCE, DR. MANUEL DE JESÚS ROJAS”**, con un precio de referencia de **Dieciocho Millones Quinientos Ocho Mil Trescientos Noventa y Siete Balboas con 00/100 (B/.18,508,397.00)**.

SEGUNDO: **ORDENAR** la aplicación de **MEDIDAS CORRECTIVAS** al Pliego de Cargos en cuanto al Requisito Obligatorio N°11 del Pliego de Cargos Electrónico,

así como también en la Metodología de ponderación en el Criterio Técnico relativo a la **Experiencia de la Empresa Proponente y Experiencia específica en Obras Hospitalarias**, en atención a las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

TERCERO: ORDENAR el archivo del Expediente de la Acción de Reclamo interpuesta por el licenciado **HERMELINDO ORTEGA ARENA** actuando en calidad de Apoderado Especial de la empresa **CONSTRUCCIONES Y MANTENIMIENTO GENERAL, S.A.**, dentro del Acto Público N° [2022-1-10-0-02-LV-486211](#).

CUARTO: ADVERTIR que contra la presente resolución no cabe recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 155 del Texto Único de la Ley N°22 de 2006, ordenado por la Ley N°153 de 2020.

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

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 2, 15, 39, 59 y 155 del Texto Único de la Ley N°22 de 2006, ordenado por la Ley N° 153 de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 439 de 14 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022.

Dada en la ciudad de Panamá, a los ocho (8) días del mes de febrero de dos mil veintitrés (2023).

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

RAPHAEL A. FUENTES G.
DIRECTOR GENERAL

IS/YC/kiob



Exp. 23050